



**Cohérence des politiques et interventions
canadiennes dans la lutte
contre la pauvreté**

LE CAS DU MALI

*Claudie Gosselin
Bani Touré*

Novembre 2000

Ce rapport est présenté tel qu'il a été reçu par le CRDI du(des) bénéficiaire(s) de la subvention accordée pour le projet. Il n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs ni d'autres formes de révision.

Le présent document est utilisé avec la permission du North-South Institute.

© 2000, North-South Institute.

Cohérence des politiques et interventions
canadiennes dans la lutte
contre la pauvreté

LE CAS DU MALI

Claudie Gosselin
Bani Touré

Novembre 2000



L'Institut Nord-Sud

L'Institut Nord-Sud est une corporation à but non lucratif créée en 1976. Il effectue des recherches en vue de contribuer à la formulation de politiques sur les relations entre les pays industrialisés et les pays en développement. L'INS est un organisme indépendant et non partisan, qui collabore avec un large éventail d'organismes canadiens et internationaux.

Cette étude représente les vues et les conclusions des auteurs, et pas nécessairement celles des administrateurs de l'INS, ou des organismes contribuant à son financement, ni celles des organismes ou personnes consultés au cours de l'étude.

© L'Institut Nord-Sud/The North-South Institute, 2000
200 – 55 rue Murray
Ottawa, Canada K1N 5M3

Prix 10,00 \$

Données de catalogage avant publication (Canada)

Gosselin, Claudie

Cohérence des politiques et interventions canadiennes dans la lutte contre la pauvreté : le cas de Mali

Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-896770-36-3

1. Aide économique canadienne—Mali. 2. Canada—Relations économiques extérieures—Mali. 3. Mali—Relations économiques extérieures—Canada. 4. Mali—Conditions économiques. I. Touré, Bani II. Institut Nord-Sud (Ottawa, Ont.) III. Titre.

HC1035.E44G67 2000

338.91'7106623

C00-901656-2

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	v
Sigles et acronymes.....	vi
Carte du Mali.....	viii
Sommaire.....	ix
Executive Summary.....	xv
1. Introduction.....	1
Limites de l'étude.....	3
Méthodologie.....	3
2. Politiques et interventions canadiennes.....	5
2.1 La politique étrangère et le programme d'aide publique au développement.....	5
2.1.1 La politique étrangère.....	5
2.1.2 L'aide publique au développement.....	5
2.1.3 La politique de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté.....	6
2.1.4 La stratégie régionale de l'ACDI en Afrique de l'Ouest.....	7
Restructuration à l'ACDI.....	8
2.1.5 La programmation de l'ACDI au Mali.....	9
Le programme bilatéral.....	10
Le programme multilatéral.....	12
Le programme de partenariat.....	12
Tableau récapitulatif et commentaires.....	13
2.1.6 Le Centre de recherches pour le développement international.....	15
2.2 Instances gouvernementales et politiques canadiennes autres que l'aide au Mali.....	17
2.2.1 Finances.....	17
2.2.2 Relations commerciales.....	18
Industrie Canada.....	19
Société pour l'expansion des exportations (SEE).....	20
2.2.3 Immigration et autres mouvements de personnes.....	21
2.2.4 Le ministère de la Justice.....	22
Activités avec le Mali.....	22
2.2.5 Élections Canada.....	23
2.2.6 Société canadienne d'hypothèques et de logement.....	24
2.2.7 Environnement.....	24
2.3 Diplomatie canadienne et visite du gouverneur général au Mali.....	26
2.4 Le ministère des Relations internationales du Québec.....	26
2.5 Les intervenants du secteur privé canadien au Mali.....	26
2.5.1 Secteur minier.....	27
2.5.2 Énergie.....	29
2.6 La société civile canadienne au Mali.....	30
3. Gouvernement malien : Objectifs de développement et stratégie de lutte contre la pauvreté.....	33
3.1 Priorités de développement, 1994-1999.....	33
3.2 Priorités de développement, 1999-2002.....	34
3.3 Caractéristiques et tendances des priorités.....	35
3.4 Lutte contre la pauvreté.....	36

3.4.1	Filet social	37
3.4.2	Initiative 20-20.....	37
3.4.3	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté	38
4.	Mécanismes de coordination	41
4.1	Coordination des politiques et interventions canadiennes entre elles	41
4.1.1	Coordination au Canada.....	41
4.1.2	Coordination des activités canadiennes au Mali.....	43
4.1.3	Commentaires	44
4.2	Mécanismes de coordination des relations Canada-Mali	45
4.2.1	Ambassade du Mali au Canada	45
4.2.2	Commissions mixtes	45
	Processus du côté malien	46
	Processus du côté canadien	46
4.2.3	Autres mécanismes	47
4.2.4	Commentaires.....	47
4.3	Mécanismes de coordination multilatérale au Mali.....	47
4.3.1	La Revue de l'aide	47
	Commentaires.....	49
	Réforme institutionnelle.....	51
4.3.2	Table ronde sur le développement du Mali (PNUD).....	53
4.3.3	La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et ses comités.....	54
4.3.4	Commentaires.....	56
5.	Étude de cas régionale : Interventions canadiennes dans la région de Kayes	59
5.1	Présentation de la région.....	59
5.2	Secteur minier.....	60
5.2.1	Le secteur minier dans la région de Kayes	60
5.2.2	Étude de cas : La mine de Sadiola.....	61
5.3	Secteur de l'éducation	65
5.3.1	La situation à Kayes	65
5.3.2	Concertation nationale et régionale en éducation	65
5.3.3	Le projet de la Fondation Paul Gérin-Lajoie	66
6.	Conclusions et recommandations	67
6.1	Incidence des politiques canadiennes autres que l'aide sur les efforts de lutte contre la pauvreté au Mali.....	67
6.2	Synergie entre les politiques d'aide canadiennes et les efforts des partenaires.....	68
6.3	Systèmes locaux pour renforcer la cohérence.....	71
 Annexes		
Annexe A :	Organismes et participants et participantes à l'enquête.....	77
Annexe B :	Projets actifs (en juillet 1999) du programme bilatéral de l'ACDI au Mali	81
Annexe C :	Gouvernement malien : priorités de développement (1994-2002).....	83

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier chaleureusement les 70 personnes qui ont pris de leur temps pour nous accorder des entrevues et nous fournir des documents lors des enquêtes effectuées pour cette étude au Canada et au Mali (voir la liste à l'annexe A). Nous remercions également Ann Weston de l'Institut Nord-Sud et Kerry Max, anciennement de l'Institut Nord-Sud, pour leurs suggestions et pour les documents fournis. Finalement, nous voudrions remercier l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) pour leur appui financier à ce projet.

Bien que nous nous soyons efforcés de représenter dans ce rapport les résultats des entrevues le plus fidèlement possible, nous nous excusons des erreurs d'interprétation qui auraient pu s'y glisser. L'analyse des faits demeure la responsabilité des auteurs, et nos conclusions ne concordent pas nécessairement avec l'opinion des personnes interviewées, des organisations représentées, ni de l'Institut Nord-Sud, de l'ACDI ou du CRDI.

Claudie Gosselin
Bani Touré

SIGLES ET ACRONYMES

Entités canadiennes

ACDI :	Agence canadienne de développement international
CECI :	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
CRDI :	Centre de recherches pour le développement international
DID :	Développement international Desjardins
DGAMO :	Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient (de l'ACDI)
FCIL :	Fonds canadien d'initiatives locales
FSM-Mali :	Fonds spécial Mali
INS :	L'Institut Nord-Sud
MAECI :	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MRI :	Ministère des Relations internationales (du Québec)
PCI :	Programme de coopération industrielle (de l'ACDI)
SCC :	Service de la coopération canadienne au Mali (Unité d'appui au programme de l'ACDI)
SCHL :	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SEE :	Société pour l'expansion des exportations

Entités maliennes

ADS :	Agence pour le développement social
CMDT :	Compagnie malienne de développement des textiles
CNCS :	Comité national de coordination et de suivi (de la lutte contre la pauvreté)
DCI :	Direction la coopération internationale
DGDP :	Direction générale de la dette publique
DNCC :	Direction nationale du commerce et de la concurrence
DND :	Direction nationale du budget
DNGM :	Direction nationale de la géologie et des mines
DNP :	Direction nationale de la planification
EDM :	Énergie du Mali
GRDR :	Groupe de recherche et de développement rural dans le Tiers-Monde
MEPI :	Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration
MDRE :	Ministère du Développement rural et de l'Eau
MDRI :	Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles
ODHD/LP :	Observatoire du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté
PNAE :	Plan national d'action environnementale
PRODEC :	Programme décennal de développement de l'éducation
PRODEJ :	Programme de développement de la justice
PRODESS :	Programme de développement sanitaire et social
SDHD/LP :	Stratégie du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté
SEMOS :	Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola

SNLP : Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté
 SOMISY : Société des mines d'or de Syama
 SOTELMA : Société des télécommunications du Mali

Entités régionales ou internationales

ACCT : Agence de coopération culturelle et technique (de la Francophonie)
 BAD : Banque africaine de développement
 BCEAO : Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
 BOAD : Banque ouest-africaine de développement
 CAD : Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
 CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
 FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
 FMI : Fonds monétaire international
 OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
 OHADA : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
 OMC : Organisation mondiale du commerce
 OMS : Organisation mondiale de la santé
 OMVS : Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
 ONU : Organisation des Nations Unies
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
 SFI : Société financière internationale (de la Banque mondiale)
 UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine
 UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
 UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance
 USAID : Agence américaine pour le développement international

Autres

APD : Aide publique au développement
 BSI : Budget spécial d'investissements
 DHD : Développement humain durable
 IFI : Institution financière internationale
 FASR : Facilité d'ajustement structurel renforcé
 F CFA : Franc CFA (Communauté financière africaine)
 FF : Franc français
 ONG : Organisation non gouvernementale
 PAS : Programme d'ajustement structurel
 PPTE : [Initiative pour les] pays pauvres très endettés
 PTI : Programme triennal d'investissement
 SFD : Systèmes de financement décentralisés
 TEC : Tarif extérieur commun



CARTE DU MALI

SOMMAIRE

Mali

Cette étude sur la cohérence des politiques canadiennes envers le Mali fait partie des cas de trois pays étudiés dans le cadre du projet de l'Institut Nord-Sud sur la pauvreté et la cohérence des politiques (les deux autres pays sont le Bangladesh et la Jamaïque). Elle s'appuie sur toute une série d'entrevues tenues au Mali en août 1999, sur d'autres entretiens menés au Canada au cours de l'année 1999, et sur différents documents recueillis dans les deux pays. Les résultats des ébauches ont été partagés avec certaines personnes interrogées, à la fin de 1999, pour qu'elles en confirment la validité.

La cohérence des politiques a été un sujet abondamment discuté dans le cas du Mali – et divers efforts ont été accomplis par le gouvernement du pays, la communauté des donateurs, et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) elle-même – afin d'assurer l'usage le plus efficace des ressources limitées pour lutter contre l'extrême pauvreté qui persiste au Mali.

À l'ACDI, on a lancé une stratégie régionale quinquennale pour l'Afrique de l'Ouest à la fin de 1995, en vue d'instaurer un large cadre pour les interventions canadiennes. Conformément à la politique étrangère que le gouvernement canadien a énoncée dans son livre blanc *Le Canada dans le monde*, publié plus tôt en 1995, la stratégie de l'ACDI pour l'Afrique de l'Ouest a proposé de concentrer les efforts du Canada au Sénégal, au Ghana et au Mali, et de «réduire le niveau de pauvreté des populations de la région en les appuyant dans leurs dynamiques de changements socio-économiques favorables à un meilleur équilibre des facteurs population, économie et environnement».

Mais la stratégie régionale eut peu d'effets, en pratique, sur la programmation de l'ACDI au Mali, spécialement sous l'angle des domaines de concentration et des objectifs pour l'affectation des ressources. Elle envisageait d'affecter 45 p. 100 de l'assistance régionale de l'Agence au développement social (dont 35 p. 100 aux besoins humains fondamentaux), 35 p. 100 à la croissance économique, et 20 p. 100 à la gestion des ressources renouvelables. Toutefois, peu après l'adoption de la stratégie, la direction Afrique de l'Ouest de l'ACDI était restructurée en trois divisions ouest-africaines, dont les directeurs se sont rarement rencontrés pour discuter d'une coordination régionale, malgré le financement significatif qu'ont continué d'absorber divers projets régionaux.

L'aide bilatérale du Canada au Mali a chuté d'un maximum de 30,8 millions \$ en 1991-1992 à 17,6 millions \$ en 1997-1998. Le Canada apporte par ailleurs un concours d'environ 12 millions \$ à des programmes d'aide multilatérale dans le pays. Enfin, le Mali profite aussi de plusieurs projets régionaux de l'ACDI (tels que la consolidation de la société civile dans la région du Sahel).

Les objectifs que l'ACDI vise aujourd'hui au Mali avec son aide bilatérale sont la croissance économique (absorbant à peu près 68 p. 100 du total), le bon gouvernement (25 p. 100) et le développement social (7 p. 100). Cette situation contraste fortement avec les priorités régionales établies en 1995, et avec les six priorités que l'Agence a plus généralement désignées comme essentielles pour le combat de la pauvreté. Ainsi que le fait remarquer l'étude, bien que l'intégration de la femme dans le développement fasse partie des six priorités de l'ACDI, son programme de 1997 à 2002 pour le Mali n'a comporté aucun projet ciblant expressément les femmes jusqu'à la création d'un fonds genre et développement, en 1998.

L'ACDI demeure le principal interlocuteur canadien au Mali, devant des ONG (organisations non gouvernementales) et plusieurs sociétés minières. Un nombre grandissant de ministères ou organismes gouvernementaux du Canada ont des intérêts actifs dans le pays. Ces acteurs comprennent la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Élections Canada, la Société pour l'expansion des exportations, le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Finances Canada, le ministère de la Justice, et le ministère québécois des Relations internationales. La majorité prennent part à des projets financés par l'ACDI, qui a ainsi la possibilité de jouer un rôle de coordination clé. Mais certains aimeraient avoir une participation plus large au Mali, soit à travers les ouvertures que le financement de l'Agence crée dans leurs domaines de compétence, soit en offrant des services indépendants. Le secteur minier du Canada, qui plus est, exerce au Mali des activités assez indépendantes de celles de l'ACDI. Ceci peut expliquer pourquoi il n'existe pas, à Bamako ou à Ottawa, de source d'informations unique – de base de données – sur toutes les activités canadiennes qui se mènent là-bas. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) du Canada n'a pas les ressources pour cela, tandis que l'ACDI ne semble pas avoir le mandat.

On ne relève jusqu'ici aucun exemple flagrant d'incohérences entre les différents acteurs gouvernementaux et des ONG, car les interventions se font le plus souvent *via* des projets parrainés par l'ACDI. Il y a eu, cependant, des sources d'irritation. Par exemple, si son appui pour annuler les dettes du Mali va peut-être permettre au pays de redoubler d'efforts contre la pauvreté (selon la conditionnalité comportée), le ministère des Finances canadien a aussi approuvé les ventes d'or du FMI, qui ont fait chuter les cours mondiaux de l'or et donc affecté la valeur des exportations du Mali. Un facteur est également venu gêner le développement des liens commerciaux, encouragé sinon par le MAECI et l'ACDI : le fait pour le Canada d'exiger que les gens d'affaires du Mali obtiennent des visas d'Abidjan, en Côte-d'Ivoire. Enfin, dans le cas du ministère des Relations internationales du Québec et de son (assez récent) Secrétariat à l'aide internationale : sans de meilleures communications avec le MAECI ou même l'ACDI sur les activités déployées au Mali, on rate peut-être des occasions de mener une action canadienne concertée pour faire reculer la pauvreté.

Comme initiative majeure à laquelle participe le secteur privé du Canada, il y a la mine d'or de Sadiola. Elle se situe à Kayes, l'une des régions les plus pauvres, dans l'ouest du Mali. Lors de récentes réunions, on a souligné la nécessité d'assurer une plus grande participation de la population locale aux décisions des projets comme celui-ci, qui influent sur le développement régional. Une suggestion a été de créer un comité de coordination pour veiller à ce que tous les projets – du secteur public ou privé – répondent aux besoins de la population de la région. En attendant les fonds pour

instaurer un tel comité, il semble y avoir eu peu de participation locale aux affaires de la mine d'or de Sadiola. Un fonds pour le développement social a bien été créé, mais il n'a pu remédier aux effets socioéconomiques et écologiques négatifs de la mine. Enfin, chose intéressante à noter : aucune tentative n'a été faite du côté de l'ACDI pour envisager des liens entre le projet minier de Sadiola et les efforts de l'Agence contre la pauvreté au Mali.

Selon le rapport, il faut que l'ACDI donne le ton, au niveau de la politique, en assurant la cohérence aussi bien dans ses propres activités qu'entre elles et celles des autres ministères, et même du secteur privé. L'idée peut sembler controversée, étant donné le mandat officiel du MAECI, mais il s'agit d'une démarche pragmatique. Le Canada n'ayant que des intérêts commerciaux et stratégiques limités au Mali, le MAECI dispose de moyens extrêmement restreints pour surveiller (et encore moins concevoir) des stratégies dans le domaine des relations avec le Mali. D'un autre côté, le Mali est important pour l'ACDI sous l'angle des objectifs anti-pauvreté de celle-ci; d'où la logique de confier à l'Agence la fonction de principal artisan et surveillant des relations canadiennes avec ce pays.

Une autre option serait de centraliser toute l'information sur l'activité canadienne au Mali auprès du gouvernement malien lui-même. Chose certaine, de gros efforts ont été faits ces dernières années pour déléguer à ce gouvernement la responsabilité de concevoir et de coordonner les interventions de l'étranger. Cette politique a résulté de l'évaluation de l'assistance au Mali que le CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE) a effectuée en 1997-1998. Elle pourrait être aussi en accord avec la démarche du Cadre de développement global (Comprehensive Development Framework) de la Banque mondiale. Comme l'a déclaré un conseiller malien : «Il n'est pas raisonnable que le gouvernement attende que les partenaires au développement prennent l'initiative. Il revient au gouvernement malien – sa souveraineté en dépend – [d']initier, contrôler et coordonner ce que font les différents partenaires».

Mais, même si le gouvernement du Mali a pu développer un cadre précis pour sa lutte contre la pauvreté, l'étude constate que sa coordination interne reste faible, divisée entre trois ministères, et minée par la concurrence autour des ressources. La situation s'est davantage compliquée quand le Mali a amorcé une décentralisation avec la création de 701 communes; elle accroît le défi de la cohérence et renforce le rôle du gouvernement national. (Si l'étude appuie ces initiatives pour stimuler l'appropriation nationale des activités, elle ne prône pas d'entièrement abdiquer la responsabilité de la cohérence pour les interventions canadiennes; de sorte qu'une source centralisée d'informations et d'orientations continue de s'imposer à Ottawa.)

La coordination nécessite des ressources et, face à la baisse des niveaux d'aide, on doit faire des choix. Il se peut qu'on soit parvenu à un bon équilibre avec le système actuel, où la commission mixte Mali-Canada se rencontre tous les quatre ans pour revoir la situation et concevoir un plan quinquennal pour l'aide canadienne. En prévision de ces réunions, l'ACDI a organisé des consultations avec des représentants et représentantes des ONG et du secteur privé dans les deux pays, tandis que le gouvernement du Mali a tenu des réunions pour formuler les besoins de ses divers ministères. Mais il n'est pas sûr que ces procédés font passer en revue toute la gamme des activités canadiennes, et réussissent à atténuer, sinon éliminer, les incohérences éventuelles. (Au niveau des projets, il sem-

blerait que les comités directeurs mixtes, se réunissant au moins une fois par an, parviennent à aborder convenablement les problèmes.) Dans le passé, des réunions régulières étaient tenues à Bamako par un comité chargé de coordonner la coopération canadienne au Mali, et ceci comprenait toutes les organisations canadiennes, pas uniquement celles associées aux activités financées par l'ACDI. L'étude recommande de ressusciter ce comité.

Les recommandations :

1. Qu'on effectue un examen des possibilités de projets régionaux en Afrique de l'Ouest, qui réunisse l'ACDI, le CRDI et leurs partenaires. Cet examen a une importance particulière, étant donné les efforts déployés pour renforcer l'intégration régionale.
2. Que le Canada appuie à fond l'application des recommandations faites par le CAD dans sa Revue de l'aide au Mali, et incite toutes les autres agences de développement à en faire autant.
3. Que le budget de l'aide au Mali soit augmenté, à la fois en rehaussant le rapport APD/PNB du Canada vers la cible des 0,7 p. 100 et en redistribuant les décaissements de l'ACDI pour qu'ils aillent aux pays les plus démunis.
4. Que l'assistance canadienne continue à appuyer les programmes nationaux pour l'éducation, la justice, la santé, le développement social, et la micro-finance.
5. Que le futur programme de l'aide bilatérale du Canada mette un plus grand accent sur l'environnement, l'égalité des sexes, et spécialement la santé, afin de consacrer au moins 20 p. 100 du budget aux services sociaux essentiels, dans l'esprit de l'Initiative 20/20. La santé est également le premier secteur où se fera la réforme de la gestion de l'aide.
6. Que la coopération canadienne au développement continue sur divers plans (régional, national et local), avec un plus grand soutien aux collectivités décentralisées, du monde rural notamment.
7. Que l'ACDI fasse mieux connaître à ses employés et à ses partenaires sa Politique en matière de réduction de la pauvreté (de 1996).
8. Que tous les documents des projets de l'ACDI (allant de la planification à l'évaluation) fassent référence à la cohérence des politiques.
9. Que le Comité de coordination de la coopération canadienne au Mali soit ressuscité, et se réunisse au moins annuellement.
10. Que les pratiques des compagnies canadiennes au Mali soient réglementées pour satisfaire aux normes déontologiques et écologiques canadiennes. Ceci va peut-être nécessiter la création d'un fonds spécial et de nouveaux mécanismes.

11. Que la Direction de la coopération industrielle de l'ACDI et la Société pour l'expansion des exportations publient le détail des projets et l'identité des compagnies qu'elles appuient au Mali.
12. Que le programme d'aide du Canada explore la possibilité d'intervenir dans la région touchée par la mine d'or de Sadiola, peut-être par l'intermédiaire du Fonds canadien d'initiatives locales.
13. Que l'ACDI (en particulier, sa Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient) oeuvre de près avec le Secrétariat à l'aide internationale du ministère des Relations internationales du Québec.
14. Que le MAECI et Citoyenneté et Immigration Canada examinent des solutions innovatrices qui permettraient à l'ambassade du Canada au Mali d'émettre tous les visas à un prix abordable.

EXECUTIVE SUMMARY

Mali

This study of the coherence of Canadian policies towards Mali, is one of three country case studies undertaken as part of The North-South Institute's project on Poverty and Policy Coherence, the others being Bangladesh and Jamaica. It draws on an extensive series of interviews conducted in Mali in August 1999, as well as interviews in Canada in the course of 1999, and a review of documents collected in both countries. The results of earlier drafts were shared with selected interviewees for validation in late 1999.

The subject of policy coherence has been much discussed with respect to Mali—with various efforts made by the government of Mali, the donor community, and the Canadian International Development Agency (CIDA) itself—to ensure that the limited resources available are most effectively used to tackle Mali's persistent and extreme poverty.

In the case of CIDA, a five-year regional strategy for West Africa was launched in late 1995, which sought to create a broad framework for Canadian interventions. In keeping with the statement of Canadian foreign policy, *Canada in the World*, released earlier in 1995, CIDA's West African strategy proposed to concentrate Canada's efforts in Senegal, Ghana, and Mali, and to “reduce the poverty of the region's people by supporting their socio-economic development and achieving a better balance between their population, economy, and environment” (*our translation*).

In practice, however, the regional strategy had little effect on CIDA programming in Mali, especially in terms of the areas of concentration and the goals for resource allocation. It envisaged allocating 45% of CIDA's assistance in the region to social development (of which 35% to basic human needs), 35% to economic growth, and 20% to the management of renewable resources. But shortly after its adoption, the West Africa section of CIDA was restructured into three West African divisions, whose directors have rarely met to discuss regional coordination even though various regional projects still absorb significant funding.

Canadian bilateral aid to Mali has fallen from a peak of \$30.8 million in 1991-92, to \$17.6 million in 1997-98. In addition, Canada contributes some \$12 million to multilateral assistance programs in Mali. Finally, Mali is also a beneficiary of a number of CIDA's regional projects (e.g. strengthening civil society in the Sahel).

For its bilateral aid, CIDA's goals in Mali today are economic growth (which absorbs some 68% of the total), good governance (25%), and social development (7%). This contrasts sharply with the regional priorities established in 1995, and with the six priorities identified by CIDA more generally

as essential for poverty reduction. As the study notes, while women in development is one of CIDA's six priorities, there was no CIDA project in Mali specifically targetting women in the 1997-2002 program until the creation of a gender and development fund in 1998.

CIDA remains the key Canadian interlocutor in Mali, followed by nongovernmental organizations (NGOs) and a number of mining companies. An increasing number of Canadian government departments or agencies have active interests in Mali—including the Canadian Mortgage and Housing Corporation, Elections Canada, the Export Development Corporation, the International Development Research Centre (IDRC), Finance, and Justice—as well as the Quebec Ministry of International Relations. Most of these agencies are involved in CIDA-funded projects, which gives CIDA the opportunity to play a key coordinating role. But some would like to be more involved whether through CIDA-funded opportunities arising in Mali in their areas of expertise or by offering their services independently. In addition, the Canadian mining sector operates in Mali quite independently of CIDA. This may explain why there is no single source of information—no database—about all Canadian activities in Mali, whether in Bamako or in Ottawa. The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) does not have resources to do this, while CIDA appears to lack the mandate.

To date, there are no flagrant examples of incoherence between the different governmental and NGO actors as most interventions are through CIDA-sponsored projects, although there have been some irritants. For instance, while the Department of Finance's support of cancelling Mali's debt may allow the government to redouble its anti-poverty efforts (depending on the conditionalities involved), it has supported International Monetary Fund gold sales, which led to a drop in world gold prices, thus affecting the value of Mali's exports. A factor constraining the development of commercial ties, which DFAIT and CIDA have otherwise encouraged, has been Canada's requirement that Malian business people obtain visas from Abidjan, Cote d'Ivoire. With respect to the Quebec Ministry for International Relations and its relatively new aid secretariat, without better flows of communication with DFAIT or even CIDA about activities in Mali, there may be missed opportunities for concerted Canadian action to reduce poverty.

A major initiative involving the Canadian private sector is the gold mine at Sadiola. This is in one of the poorest regions, Kayes, in the west of Mali. Recent meetings have noted the need to ensure greater participation of the local population in decisions about projects, such as this one, that affect regional development. One suggestion was the creation of a coordinating committee to ensure that all projects—be they private or public sector—address the needs of the region's population. Pending the funds to implement such a committee, there appears to have been little local engagement concerning the Sadiola gold mine. A social development fund has been created, but this has been unable to address the negative socioeconomic and environmental impacts of the mine. Finally, it is interesting to note that there has been no attempt by CIDA to consider potential linkages between the gold mine and its own poverty reduction efforts in Mali.

The report argues that in terms of policy, there is a need for CIDA to assume leadership in ensuring coherence both within its own activities, and between its activities and those of other government

departments, and even efforts of the private sector. While this may seem contentious given DFAIT's legal mandate, it is a pragmatic approach. Because of Canada's limited commercial and strategic interests in Mali, there are extremely limited resources available within DFAIT for monitoring—let alone designing—strategies for Canadian relations with Mali. On the other hand, Mali is important for CIDA in terms of the agency's poverty reduction goals; hence the logic of giving CIDA the role of chief architect and monitor of Canadian relations with the country.

Another option would be to centralize all information about Canadian activities within Mali in the government of Mali itself. Certainly there have been major efforts in recent years to delegate responsibility for the design and coordination of foreign interventions to that government. This was one outcome of the OECD Development Assistance Committee (DAC) evaluation of aid to Mali in 1997-98. It could also be consistent with the approach of the World Bank's Comprehensive Development Framework. As one Malian official noted: "it is not reasonable to expect development partners to take the initiative. It is up to the Mali government to initiate, control, and coordinate what various partners do" (*our translation*).

But while the government has been able to develop a clear framework for its antipoverty efforts, this study notes that coordination within the Mali government remains weak, split between three ministries, and undermined by competition for resources. The situation has been further complicated by Mali initiating a process of decentralization with the creation of 701 *communes* (municipalities): this further increases the challenge of coherence, and reinforces the role of the national government. (While the study supports such attempts to promote national ownership, it does not advocate complete abdication of responsibility for Canadian coherence—thus some centralized information and policy source within Ottawa remains necessary.)

Coordination requires resources, and with declining levels of aid there are choices to be made. It is possible that a good balance has been reached with the present system of meetings every four years of the joint Mali-Canada mixed commission to review and devise a five-year plan for Canadian aid. To prepare for such meetings, CIDA has organized consultations with private and NGO representatives in both countries, while the government of Mali has held meetings to spell out the needs of its various ministries. But it is not clear that these processes ensure that the full range of Canadian activities is reviewed, and possible incoherences minimized if not eliminated. (At a project level, it appears that joint steering committees, which meet at least once a year, are able to address problems adequately.) In the past there were regular meetings in Bamako of a committee for coordinating Canadian cooperation in Mali, including all Canadian organizations, not only those involved in CIDA-funded work. The study recommends these be revived.

Recommendations:

1. That there be a review of the scope for regional projects in West Africa, which would bring together CIDA, IDRC, and their partners; this is of particular importance given the efforts to strengthen regional integration.

2. That Canada give its full support to implementing the recommendations of the DAC Review of aid to Mali, and that it encourage all other development agencies to do the same.
3. That the aid budget for Mali be increased, both through an increase in Canada's overall ODA/GNP ratio toward the 0.7% target, and through a redistribution of CIDA's spending toward the poorest countries.
4. That Canadian assistance continue to support the national programs for education, justice, health and social development, and microcredit.
5. That the Canadian bilateral aid program put greater emphasis in future on the environment, gender equality, and especially health, so that at least 20% is devoted to essential social services, in keeping with the 20:20 Initiative. Health is also the first sector where aid management reforms will be implemented.
6. That Canadian development cooperation continue to operate at various levels, regional, national, and subnational, with increasing support being given to the decentralized structures particularly in the rural areas.
7. That CIDA ensure greater awareness among its employees and partners of its 1996 Policy on Poverty Reduction.
8. That all CIDA project documents (from planning to evaluation) refer to policy coherence.
9. That the Committee for Coordinating Canadian development activities in Mali (COCOCAN) be revived, meeting at least once a year.
10. That the practices of Canadian companies operating in Mali be regulated to ensure they conform to Canadian ethical and environmental standards—this may require the creation of a special fund and new mechanisms.
11. That CIDA Inc and the Export Development Corporation (EDC) make public the details of the projects and companies that they are supporting in Mali.
12. That the Canadian aid program consider ways of getting involved in the region affected by the Sadiola gold mine, perhaps through the Canada Fund for Local Initiatives.
13. That CIDA (especially the Africa and Middle East Branch) work closely with the International Aid Secretariat in the Quebec government's Ministry for International Relations.
14. That DFAIT and Citizenship and Immigration Canada examine innovative ways to allow the Embassy of Canada in Mali to issue visas at an affordable price.

1

Cohérence des politiques et interventions canadiennes dans la lutte contre la pauvreté : Le cas du Mali

Bolokòni kelen te se ka bèlè tà.

Proverbe bamàna (bambara) du Mali : « Un seul doigt ne peut prendre une pierre ».

1. Introduction

Les termes de référence de cette étude de cas posaient trois questions centrales :

- 1) Quelle est l'incidence des politiques autres que l'aide sur les efforts canadiens de lutte contre la pauvreté au Mali ?
- 2) L'aide et les autres politiques canadiennes se complètent-elles et vont-elles dans le sens des efforts des partenaires locaux ?
- 3) Quels systèmes existe-t-il à l'échelon local pour renforcer la cohérence des relations avec les pays donateurs en général et avec le Canada en particulier ?

Pour y répondre, nous présentons d'abord les relations du Canada avec le Mali, d'un point de vue canadien. Nous résumons la politique étrangère canadienne en cours ainsi que le programme de l'aide publique au développement, géré par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Nous nous penchons ensuite sur les relations des instances gouvernementales canadiennes, autres que l'ACDI, avec le Mali qui s'inscrivent toujours dans un effort d'aide au développement. Suit une présentation des politiques et interventions canadiennes ayant un impact sur le Mali dans les domaines des finances, du commerce, de l'immigration et de l'environnement. Sur le plan des relations diplomatiques entre les deux pays, la récente visite du Gouverneur général du Canada au Mali permet d'en mettre les principaux aspects en relief. Enfin, nous faisons un survol des activités du secteur privé canadien et de celles de la société civile canadienne au Mali.

Avant de pouvoir examiner si l'aide canadienne complète les efforts des partenaires locaux et d'estimer l'incidence des politiques canadiennes autres que l'aide sur les efforts de lutte contre la pauvreté au Mali, il faut bien comprendre quels sont ces efforts. C'est le contenu de la deuxième section du rapport. Y seront présentés brièvement la situation du développement au Mali ainsi que l'historique de son cheminement depuis 1994. Puis, nous nous penchons plus en détail sur les grands programmes gouvernementaux de développement en cours : le processus de décentralisation et de réformes institutionnelles, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) et les derniers programmes d'ajustement structurels (PAS). La question de l'articulation de ces différentes initiatives est cruciale.

La troisième section porte sur les systèmes de coordination des efforts de lutte contre la pauvreté. Car qui dit cohérence dit coordination : la coordination étant le seul moyen par lequel la cohérence (non accidentelle) des interventions peut s'effectuer pour une plus grande efficacité des efforts de réduction de la pauvreté.

Nous examinons les systèmes et mécanismes de coordination (et donc les possibilités de cohérence) sur trois plans :

- 1) la coordination des politiques et interventions canadiennes *entre elles*;
- 2) la coordination entre les efforts maliens et les efforts canadiens;
- 3) la coordination des interventions de tous les partenaires de développement au Mali, un sujet très étoffé déjà par la revue et maintenant la réforme de l'aide au Mali¹.

Lorsque c'est possible, nous abordons dans chaque cas la façon dont l'information circule, car l'accès à l'information est une condition sine qua non de la coordination et de la convergence des actions et, éventuellement, de la cohérence des politiques.

Dans la section suivante, nous abordons l'approche régionale. Étant donné la complexité de la question de la cohérence de *toutes* les interventions canadiennes entre elles, avec les efforts maliens et avec les efforts des autres partenaires, nous avons cru utile d'analyser ces questions plus en profondeur dans une région en particulier. Nous avons choisi la région de Kayes à cause de la haute incidence de pauvreté² qui y sévit ainsi que de l'opportunité qu'elle offre d'examiner une intervention du secteur privé canadien de grande envergure à la mine d'or de Sadiola. Le regard jeté sur la région de Kayes nous permet aussi de nous pencher sur le secteur de l'éducation, un secteur clé pour plusieurs raisons : il fait partie intégrante de tout programme de réduction de la pauvreté; il est crucial au chapitre de la décentralisation; c'est un secteur qui, dans le cadre du Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC), témoigne d'un effort concerté de coordination des appuis des différents partenaires. C'est aussi dans le secteur de l'éducation à Kayes que nous trouvons un excellent exemple d'intervention d'une organisation non gouvernementale (ONG) canadienne.

Dans la dernière section, nous faisons le bilan des différentes analyses macro et micro-économiques, et soulignons les exemples à suivre, les lacunes à combler, les insuffisances à renforcer et les incohérences à corriger. Finalement, à l'issue de cette analyse, quelques recommandations seront suggérées afin de mieux harmoniser les politiques et relations du Canada envers et avec le Mali, pour lutter contre la pauvreté de manière plus efficace. Ces recommandations viseront aussi à déterminer comment maximiser la cohérence interne de la stratégie d'aide canadienne, en soi, de même qu'en relation avec les priorités du gouvernement malien, et la coordination des efforts canadiens avec ceux d'autres bailleurs de fonds.

Limites de l'étude

Cette étude ne constitue pas une *évaluation* formelle du programme d'aide canadien au Mali et de son *impact* sur la réduction de la pauvreté dans ce pays. Par exemple, elle ne comprend pas d'enquêtes auprès des populations cibles des projets de la coopération canadienne au Mali. Nous n'avons pas mesuré non plus la réduction de la pauvreté statistiquement ni d'après des indicateurs prédéterminés. L'enquête se situe plutôt sur le plan de la cohérence des *objectifs* des différentes politiques et interventions canadiennes, de leur articulation avec les initiatives locales de développement, et de l'efficacité des différents mécanismes qui existent pour en assurer la cohérence.

Méthodologie

Cette étude est le fruit de l'analyse de documents (des publications ainsi que des documents internes des différentes organisations contactées), de recherches sur les sites Internet du gouvernement canadien, ainsi que d'entrevues faites sous le couvert de l'anonymat avec 70 personnes au Canada et au Mali. À Ottawa, à Hull et à Montréal, 27 personnes au total, venant des secteurs gouvernementaux, des ONG et du secteur privé ont aimablement répondu aux questions de Claudie Gosselin entre le 30 avril et le 29 juillet 1999. Au Mali, Bani Touré et Claudie Gosselin se sont entretenus avec 43 personnes entre le 3 et le 23 août 1999, dont des membres de l'ambassade du Canada et du Service de la coopération canadienne; des cadres de haut niveau de différentes structures gouvernementales maliennes; des administrateurs; et des employés et employées d'organismes des Nations Unies, de la coopération française et d'ONG maliennes, canadiennes et françaises. La plupart de ces entrevues ont eu lieu dans la capitale, Bamako, mais nous avons également eu la chance de visiter les localités de Kayes et de Sadiola au nord-ouest du pays, ainsi que la mine d'or de Sadiola (*voir la carte, page viii*). La liste complète des institutions qui ont participé à l'enquête se trouve à l'annexe A.

À l'issue de ces enquêtes, un rapport préliminaire a été préparé, présenté et discuté lors de l'atelier organisé par l'Institut Nord-Sud (INS) les 15 et 16 octobre 1999. Cet atelier réunissait les quatre équipes de l'étude sur la cohérence des politiques et la pauvreté, formées de chercheurs et chercheuses du Canada, du Mali, de la Jamaïque et du Bangladesh. S'inspirant de ces discussions fructueuses, des commentaires du personnel de l'INS et des exercices de validation auprès de quelques informateurs et informatrices clé au Mali et au Canada, le rapport préliminaire a été révisé pour produire la présente version.

2

Politiques et interventions canadiennes

En examinant l'indice des liens entre le Canada et les pays en développement mis au point par l'INS³, on réalise que, quand les liens de commerce, d'immigration et d'aide sont pris en compte, le Canada est plus important pour le Mali que le Mali ne l'est pour le Canada. Ceci s'explique par le fait que le principal lien entre les deux pays est le programme d'aide canadien au Mali; il y a très peu de relations de commerce et d'immigration entre les deux pays. Le Mali vient au 47^e rang dans l'indice de l'importance du pays en développement pour le Canada, alors que dans l'indice inverse, mesurant l'importance du Canada pour le pays en développement, le Mali vient au 17^e rang globalement et au 7^e rang des pays d'Afrique. Par contre, les récentes activités de l'industrie minière canadienne, qui n'entrent pas dans les statistiques commerciales, viennent augmenter l'importance du Mali pour le Canada. Ces faits nous ont été confirmés par le chargé de programme pour le Mali à l'ACDI.

2.1 La politique étrangère et le programme d'aide publique au développement

2.1.1 La politique étrangère

Dans un énoncé rendu public en 1995, *Le Canada dans le monde*⁴, le gouvernement canadien définit sa politique étrangère et fournit ainsi le cadre général dans lequel toutes les politiques canadiennes ayant un impact sur le Mali devraient venir s'insérer. Rappelons ici les trois objectifs clés de l'action internationale canadienne exposés dans ce document :

- la promotion de la prospérité et de l'emploi;
- la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable;
- la projection des valeurs et de la culture canadiennes.

Il est clairement dit au tout début de l'énoncé que « tous les instruments du gouvernement, y compris les programmes de commerce international, de diplomatie et d'aide internationale, seront ciblés sur ces objectifs⁶ ».

2.1.2 L'aide publique au développement

L'aide publique au développement (APD) est donc vue par le gouvernement canadien comme un des instruments de sa politique étrangère. Le mandat de l'APD est de « soutenir le développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère⁷ ». Pour y par-

venir, le gouvernement a décidé que l'APD devra se concentrer sur les six volets prioritaires suivants :

- les besoins humains fondamentaux (santé, éducation, planification familiale, nutrition, eau, hygiène et logement);
- les femmes et le développement;
- les services d'infrastructure;
- les droits de la personne, la démocratie et le bon gouvernement;
- le développement du secteur privé;
- l'environnement⁸.

Environ 78 % de l'APD canadienne totale est administrée par l'ACDI, qui rend compte de ses activités au Parlement par l'entremise de la ministre de la Coopération internationale. Les 22 % qui restent sont gérés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), et par le ministère des Finances, qui sont responsables, entre autres, des contributions canadiennes aux organisations internationales telle la Banque mondiale⁹.

2.1.3 La politique de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté

En janvier 1996, l'ACDI publiait sa politique en matière de réduction de la pauvreté¹⁰, en réaction au nouveau mandat de l'APD tel qu'exprimé dans l'énoncé de politique étrangère de 1995. Cette politique veut « fournir un cadre et des orientations dans les six domaines de programmation prioritaires pour la nouvelle APD¹¹ ».

Dans ce document, l'ACDI fait une distinction entre la « réduction » et le « soulagement » de la pauvreté¹². Par « soulagement », on entend les mesures de secours à court terme visant à assurer la survie des pauvres. C'est la « réduction » de la pauvreté que l'ACDI se propose de mettre au cœur de son programme de coopération. L'Agence définit ainsi cet objectif :

La réduction de la pauvreté signifie une diminution durable du nombre de pauvres et de l'étendue de leur dénuement. Cela exige de s'attaquer aux causes profondes et aux facteurs structurels du phénomène. [...] La réduction de la pauvreté vise essentiellement à améliorer l'accès des pauvres aux ressources économiques, sociales et naturelles ainsi qu'à la prise de décision, à accroître leur contrôle sur ces ressources et les avantages qu'ils [sic] en retirent¹³.

Pour mettre en œuvre cette politique, on prévoit la préparation de « profils de la pauvreté » et de « stratégies de réduction de la pauvreté », par pays ou par région. Ces documents serviront de guides pour la programmation. Dans sa stratégie de programmation, l'ACDI s'est fixé les obligations suivantes¹⁴ :

- traiter les causes profondes et les facteurs structurels de la pauvreté, « en mettant particulièrement l'accent sur l'amélioration des capacités humaines et productives des pauvres et sur l'élimination des obstacles à leur participation à la société »;
- adopter une stratégie à plusieurs niveaux (individus, collectivités, institutions);
- adopter une approche à trois volets : programmes ciblés sur la réduction de la pauvreté, programmes intégrant la réduction de la pauvreté, et interventions sur le plan des politiques nationales et internationales;
- associer croissance économique et investissements sociaux, en reconnaissance du fait que « la croissance économique n'entraîne pas forcément la réduction de la pauvreté »;
- satisfaire les besoins fondamentaux : l'éducation de base en particulier, et surtout l'éducation des filles, qui représente « l'instrument de développement le plus rentable »;
- assurer la sécurité alimentaire;
- promouvoir des méthodes participatives;
- former des réseaux et susciter l'engagement des gouvernements.

Ce dernier point témoigne d'un souci de coordonner les efforts avec différents intervenants, dont les ONG, les institutions financières internationales (IFI), les gouvernements bénéficiaires et les autres donateurs. L'ACDI promet même qu'elle « prendra l'initiative d'harmoniser les interventions et les projets dont les objectifs sont contradictoires » et ce, en collaboration avec les intervenants qui partagent ses vues¹⁵.

2.1.4 La stratégie régionale de l'ACDI en Afrique de l'Ouest

En décembre 1995, la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient (DGAMO) de l'ACDI lançait son Cadre stratégique régional pour l'Afrique de l'Ouest¹⁶. Ce document se réfère à l'énoncé de politique étrangère de février 1995, *Le Canada dans le monde*. Il fixe les orientations et priorités de programmation pour l'APD en Afrique de l'Ouest pour la période de 1995-2000.

Une analyse régionale a été menée à bien pour aider à l'élaboration du Cadre stratégique. Cette analyse, précise-t-on, a « fait ressortir clairement [...] la nécessité et les avantages pour les pays de la région d'accentuer leur interdépendance et de progresser vers une plus grande intégration régionale, tant sur les plans économique que social et politique¹⁷ ».

Sur le plan opérationnel, le Cadre stratégique régional a pour but d'« améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficacité des programmes dans la région ». Des actions sont suggérées aux échelons national, sous-régional et régional, mais le choix des priorités est laissé aux responsables des « profils-pays ».

Le cadre d'action élaboré pour l'Afrique de l'Ouest se veut une stratégie à moyen et à long terme. Sa finalité est de « réduire le niveau de pauvreté des populations de la région en les appuyant dans leurs dynamiques de changements socio-économiques favorables à un meilleur équilibre des facteurs population, économie et environnement ¹⁸ ». La stratégie propose de centrer l'action sur trois thèmes majeurs :

- le développement social (besoins fondamentaux, bon gouvernement et communications);
- la croissance économique (secteur privé, coopératives et services d'infrastructures);
- la gestion des ressources renouvelables.

À l'intérieur de ces thèmes, il est prescrit de « mettre l'accent sur les besoins humains fondamentaux, le bon gouvernement, le secteur privé (particulièrement les petites et micro-entreprises) et la gestion des ressources naturelles ». On a fixé comme objectif de consacrer, d'ici l'an 2000, 45 % du budget au développement social (dont 35 % aux besoins fondamentaux), 35 % à la croissance économique et 20 % à la gestion des ressources renouvelables, ce qui laisse 5 % du budget non déterminé¹⁹.

En plus de cette concentration thématique, la DGAMO propose de canaliser ses interventions en Afrique de l'Ouest dans trois pays : le Sénégal, le Ghana et le Mali, bien que des interventions de plus petite envergure aient lieu ailleurs. Ce faisant, la DGAMO respecte les consignes de la politique étrangère de 1995, qui recommandait que l'APD cible un nombre plus restreint de pays, dans un souci d'efficacité accrue²⁰.

Parmi les autres éléments du Cadre stratégique régional, mentionnons :

- le ciblage des femmes et des jeunes;
- le souci de favoriser la coopération et la paix entre les différents pays d'Afrique de l'Ouest;
- la volonté d'établir une collaboration plus étroite avec les autres bailleurs de fonds, notamment avec la France;
- l'appui de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification²¹ dans les pays du Sahel;
- le désir de resserrer les liens entre la société civile canadienne et celle des pays de la région;
- l'engagement d'améliorer les programmes de population et de prendre en compte l'environnement;
- la promotion des intérêts du secteur privé canadien.

Restructuration à l'ACDI

Depuis l'adoption du Cadre stratégique régional pour l'Afrique de l'Ouest en 1995, la Direction de l'Afrique de l'Ouest a été démantelée. Il y a deux ans, par suite de restrictions budgétaires, elle a été fractionnée en trois directions, soit :

- la Direction du Sahel et de la Côte d'Ivoire (à laquelle appartient le Mali);
- la Direction de l'Afrique de l'Ouest atlantique;
- la Direction du Golfe de Guinée.

Cette mesure administrative semble aller à l'encontre de la volonté exprimée dans le Cadre stratégique régional d'encourager la cohérence des interventions régionales. Un employé de l'Agence à qui nous avons demandé si cette réorganisation avait facilité l'harmonisation des politiques et des programmes de coopération de l'ACDI en Afrique de l'Ouest, nous a répondu qu'au contraire, chacun des trois directeurs travaille de façon indépendante, n'ayant même jamais tenu de réunion ! D'après cet informateur, les efforts de cohérence régionale ne sont plus automatiques et même, affirme-t-il, « l'approche régionale a disparu ». Par contre, nous affirmait-il, on parle de la réintégrer.

Maintenir une stratégie de programmation régionale pour l'Afrique de l'Ouest se heurtait aussi à des obstacles bureaucratiques et politiques. L'effort avait été mis sur une conceptualisation thématique plutôt que géographique – mais cela ne correspond pas à la façon dont les missions du Canada à l'étranger sont organisées. D'après un de nos informateurs à Ottawa, il était difficile pour les ambassadeurs, entre autres, de travailler dans le cadre d'une approche régionale, alors que leurs responsabilités sont normalement envers un pays et non envers une région. Ceci nous a été confirmé à Bamako, où le personnel de l'ambassade a déclaré qu'il lui était difficile de faire le suivi des projets régionaux.

Un autre changement dû aux restrictions budgétaires à l'ACDI touche les exercices de programmation par pays. Un autre employé de l'ACDI nous confiait : « Nous ne ferons plus de programmes-pays parce que c'est trop dispendieux. » Sur quoi alors les stratégies seront-elles fondées ? « On trouve ce type d'analyse de la Banque mondiale. » Il est clair que les restrictions budgétaires risquent de faire perdre à l'ACDI son indépendance intellectuelle pour ce qui est de l'analyse des facteurs structurels du sous-développement, une analyse pourtant décrite comme un élément essentiel de la politique de l'ACDI de 1996 en matière de réduction de la pauvreté²².

2.1.5 La programmation de l'ACDI au Mali

Rappelons que l'APD canadienne gérée par l'ACDI est acheminée par trois voies : le programme bilatéral, le programme multilatéral et le programme de partenariat. Le programme bilatéral accorde de l'aide en vertu d'accords bilatéraux conclus entre le Canada et le gouvernement du pays partenaire, mais cette aide n'est pas versée en espèces aux dirigeants du pays. Elle est plutôt fournie sous forme de programmes et de projets, qui sont réalisés par des organismes d'exécution. Ces derniers peuvent venir des secteurs privé, public ou volontaire (bénévole). Le programme multilatéral comprend l'appui des institutions et programmes multilatéraux et l'assistance humanitaire internationale. Enfin, le programme de partenariat appuie financièrement des projets

entrepris et exécutés par des institutions et des ONG canadiennes. Le programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI, qui appuie certaines initiatives du secteur privé canadien, fait aussi partie du programme de partenariat²³.

En 1996-1997, l'aide totale du Canada au Mali s'est élevée à 29,18 millions \$, dont 1 % est allé au programme de partenariat, 39,5 % au programme multilatéral et 59,5 % au programme bilatéral²⁴. Cette même année, le Canada se plaçait au 5^e rang parmi les donateurs bilatéraux du Comité d'aide au développement (CAD) au Mali, et le Mali était le 13^e plus grand bénéficiaire de l'aide canadienne bilatérale. Par contre, quand toutes les filières (programme de partenariat, programme multilatéral, etc.) sont prises en compte, le Mali se classait au 19^e rang des pays bénéficiaires²⁵.

Le programme bilatéral

L'aide bilatérale du Canada au Mali a commencé en 1961, un an après que le pays eut accédé à l'indépendance, avec une contribution de 6 000 \$. Au cours des années 1960, le flux d'aide bilatérale a augmenté, mais est resté très modeste, avec une moyenne de 51 555 \$ par année. C'est à la suite de la grande famine causée par la sécheresse de 1973-1974 que l'aide bilatérale a fait un bond, se chiffrant pour cet exercice-là à 3 165 000 \$. Dans les années 1980, l'aide bilatérale au Mali s'est maintenue à une moyenne de 17 916 600 \$ par année, puis elle a atteint un sommet en 1991-1992, année de l'avènement de la troisième République, se chiffrant à 30 790 000 \$. Depuis, l'aide bilatérale du Canada au Mali a subi un déclin continu, pour retomber à 17 592 000 \$ en 1997-98²⁶.

Thématiquement, le programme d'aide de l'ACDI au Mali se concentre maintenant sur trois secteurs : la croissance économique, la bonne gouvernance et le développement social. Ces priorités représentent une nouvelle orientation, le programme canadien d'aide au Mali s'étant auparavant concentré sur l'appui aux programmes d'ajustement structurel et sur la protection du couvert végétal. Cette nouvelle orientation a été adoptée lors des consultations bilatérales Canada-Mali de mai 1996²⁷. (Nous donnons ci-après une brève description de chacun des trois thèmes; voir à l'annexe B la description des projets entrepris.) Bien que plusieurs projets touchent à plus d'un secteurs à la fois (et que, de la sorte, l'étiquette qui leur est apposée soit dans certains cas quelque peu arbitraire), nous avons gardé ici la classification de l'Agence elle-même, d'après les documents qui nous ont été fournis.

La croissance économique

Ce secteur est axé principalement sur l'« internalisation des réformes », la « modernisation administrative » et l'appui au secteur privé. Il reçoit la majeure partie du budget bilatéral : 61,56 millions \$ pour les projets actifs, soit 67,75 % du total de 90,86 millions \$. Les projets comprennent la micro-finance, la construction d'infrastructures communales au Nord-Mali, la distribution d'électricité à Bamako, la mise sur pied d'un système de garantie hypothécaire pour le logement privé à Bamako, la commer-

cialisation des céréales à Diré et Ségou ainsi qu'un fond de développement social financé par l'achat de biens et de services canadiens (ligne de crédit).

Le développement social

Il s'agit surtout de l'« amélioration de la disponibilité de ressources humaines compétentes », plus particulièrement par un appui à l'éducation de base. Le budget des projets actifs de ce volet atteint 6,6 millions \$, soit à peine un peu plus de 7 % du total. Les trois projets actifs font tous partie du programme d'investissement du secteur de l'éducation. Ils comprennent la fourniture de meubles et de manuels et l'analyse des besoins de formation des enseignants (volet I); l'appui du Comité de pilotage du PRODEC (volet II); et le soutien d'une expérience de gestion scolaire décentralisée dans la région de Kayes (volet III). Nous reparlons plus en détail de ce dernier volet très prometteur à la section 5 de ce rapport.

La bonne gouvernance

Dans ce secteur, l'ACDI vise l'« amélioration de la relation État-citoyens ». L'Agence compte atteindre cet objectif par des programmes d'appui à la réforme de la justice, à la décentralisation, aux initiatives de développement au Nord-Mali et à la réforme de la fiscalité. Les budgets combinés des projets actifs de ce secteur atteignent 22,7 millions \$, soit près de 25 % du total.

Autres projets actifs

Trois autres projets (auxquels on a consacré un budget total de 9,38 millions \$) sont en fait une façon de fournir des ressources humaines et administratives au programme de la coopération canadienne au Mali. Il s'agit des projets suivants :

- *Service de coopération canadienne II* (4,2 millions \$; se termine en 2000-2001) : projet d'appui au programme canadien de coopération au Mali.
- *Conseillers-terrain* (4,9 millions \$; se termine en 2001-2002) : permet l'emploi de services-conseils d'appoint au Mali et au Canada. .
- *Femme et développement* : revue de l'intégration de cette priorité au programme et élaboration d'une stratégie et d'un cahier d'outils par deux consultantes canadiennes; services d'une experte au Canada et d'une conseillère sur le terrain.

Le programme de coopération canadienne au Mali dispose d'une unité d'appui aux initiatives de bases dites Fonds canadien d'initiatives locales (FCIL), dont le budget s'élevait à 280 000 \$ en 1999-2000.

Finalement, au moment de notre enquête, un tout nouveau projet bilatéral de cinq ans, dont le budget a été établi à 2,8 millions \$, venait d'être approuvé. Ce projet, nommé Réhabilitation environnementale et sécurité alimentaire (RESA), porte sur la sécurité alimentaire et la gestion des ressources naturelles. Il sera mis en œuvre dans la région de Mopti par le Comité du service unitaire du Canada (USC-Canada).

Projets bilatéraux régionaux

- Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (barrage de Manantali) : 31 millions \$
- Lutte contre le sida (Université Laval) : 25 millions \$
- Renforcement de la société civile au Sahel (Solidarité Canada-Sahel) : 18 millions \$
- Droit et citoyenneté des femmes en Afrique francophone (CECI) : 8,8 millions \$
- Projet d'appui à l'application de la réglementation sur les mutuelles d'épargne et de crédit (UEMOA) : 5,4 millions \$
- Démocratie et médias : 4,5 millions \$
- Club du Sahel, phase V : 4,3 millions \$
- Programme d'appui au développement municipal : 2,2 millions \$

TOTAL = 99,2 millions \$

Projets bilatéraux approuvés mais non actifs

Au moment de nos enquêtes, quatre projets du programme bilatéral n'avaient pas encore été lancés. Il s'agit de :

- la phase courante du programme de restructuration du marché céréalier;
- le quatrième volet d'appui à l'éducation de base, avec un budget de 13 millions \$, qui touchera la formation continue des enseignants et enseignantes;
- un projet d'appui à la formation des ressources humaines dans les domaines de la décentralisation, de la justice, de l'éducation et/ou de la santé, avec un budget de 5 millions \$;
- du projet d'appui à la décentralisation, avec une enveloppe budgétaire de 5 millions \$.

Le programme multilatéral

La contribution canadienne aux institutions financières internationales (IFI) pour le Mali se chiffrait en 1996-1997 à 9 380 000 \$, répartis comme suit : 5 190 000 \$ au programme Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) du Fonds monétaire international (FMI), 2 880 000 \$ à la Banque mondiale et 1 310 000 \$ à la Banque africaine de développement (BAD)²⁸.

Cette même année, le Canada a affecté 850 000 \$ aux programmes pour le Mali des différentes institutions onusiennes, dont 420 000 \$ au PNUD, 120 000 \$ à l'UNICEF et 310 000 \$ aux autres organismes de l'ONU présents au Mali. Le Mali bénéficie aussi de l'assistance canadienne assurée par l'intermédiaire de la Francophonie.

Le programme de partenariat

La valeur des projets de la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI au Mali pour 1998-1999 s'élevait à 600 000 \$. Il s'agit notamment des projets d'ONG et du PCI. Nous traitons des ONG canadiennes plus en détail ci-après. Nous n'avons pas

pu obtenir la liste des sociétés canadiennes ayant bénéficié d'un appui pour exporter ou investir au Mali, cette information étant confidentielle, mais nous savons qu'en 1996-1997, la valeur du PCI au Mali était de 20 000 \$²⁹.

Tableau récapitulatif et commentaires

6 volets prioritaires de l'APD (1995)	Politique de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté (1996)	Stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest (1995)	Programmation de l'ACDI au Mali (1996-2001)
<ul style="list-style-type: none"> • besoins fondamentaux (santé, éducation, planification familiale, nutrition, eau, hygiène, logement) • femmes • infrastructure • droits, démocratie, bon gouvernement • secteur privé • environnement 	<ul style="list-style-type: none"> • s'attaquer aux facteurs structurels de la pauvreté • améliorer l'accès des pauvres aux ressources et à la prise de décision • améliorer les capacités humaines et productives des pauvres pour éliminer les obstacles à la participation • associer croissance économique et investissements sociaux • <u>satisfaire les besoins fondamentaux*</u>, surtout l'éducation de base et des filles • assurer la sécurité alimentaire • promouvoir des méthodes participatives • former des réseaux et susciter l'engagement des gouvernements 	<ul style="list-style-type: none"> • intégration régionale <p>3 thèmes [objectifs en % du budget d'ici 2000]</p> <ul style="list-style-type: none"> • développement social (<u>besoins fondamentaux, bon gouvernement, communication</u>) [45%] • croissance économique (<u>secteur privé, coopératives, infrastructures</u>) [35 %] • <u>gestion des ressources naturelles</u> [20 %] 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 secteurs [% du budget des projets bilatéraux actifs]³⁰ • croissance économique (6 projets) [67,75 %] • développement social (3 projets) [7,26 %] • bonne gouvernance (5 projets) [24,98 %]

* Les termes soulignés correspondent aux domaines sur lesquels la Stratégie est plus particulièrement axée.

Premièrement, il est évident à la lecture de ce tableau que la plus grande partie du budget bilatéral au Mali est allouée au secteur de la croissance économique, sans un investissement concomitant dans le développement social, exprimé en dollars. Bien que certains projets classés dans le secteur « croissance économique » comportent des éléments de développement social (par exemple, le Fonds d'infrastructures communales au Nord-Mali, la micro-finance et le projet de commercialisation des céréales), certains besoins fondamentaux, notamment la santé, sont négligés. Ceci est incohérent avec l'approche exposée dans la politique de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté et avec la Stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest qui recommandait d'investir 45 % du budget d'aide bilatérale directement dans le développement social.

Deuxièmement, les secteurs de la gestion des ressources naturelles et de la sécurité alimentaire sont négligés dans la programmation courante. Bien que cette situation résulte d'un choix fait par les autorités maliennes et canadiennes lors de la Commission mixte de 1996 et bien que la taille du budget ne permette pas d'intervenir dans tous les secteurs, un fonctionnaire canadien s'interrogeait sur ce choix : « Autant on a contribué aux programmes d'ajustement structurel – on en avait besoin à court terme – autant on a sacrifié des équilibres de long terme comme l'environnement. Pourquoi ? Le FMI, la Banque mondiale nous ont orientés vers ça³¹. » L'approbation récente du projet Réhabilitation environnementale et sécurité alimentaire est venue combler cette lacune, mais la programmation reste encore loin des 20 % recommandés dans la Stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest.

La non-concordance de la répartition du budget du programme bilatéral en cours au Mali avec les objectifs fixés dans la Stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest est sûrement en partie causée par l'abolition de la Direction régionale qui avait mis de l'avant cette stratégie. D'ailleurs, peut-être en raison de ce vide administratif, il semble que les responsables de la coopération canadienne au Mali aient du mal à faire le suivi des programmes régionaux dont le Mali doit bénéficier – en fait, le programme régional est cité comme le pire exemple d'incohérence parmi les interventions canadiennes au Mali. Voici certains des commentaires que nous avons recueillis au sujet des projets régionaux :

- « Il y a un problème quant au suivi des projets régionaux. »
- « On sent tous le besoin d'une meilleure synergie entre le programme régional et les programmes par pays. Dans le passé, il y avait une Direction régionale, d'où les projets SIDA et média. Mais est-ce que ce n'est pas qu'une juxtaposition de projets bilatéraux placés sous le même chapeau ? »
- « La coopération régionale est basée sur des hypothèses plutôt que sur des besoins précis et une volonté de participer. »

Voilà qui est inquiétant, car les projets régionaux touchant le Mali reçoivent plus de 99 millions \$.

Troisièmement, il faut souligner que les projets Appui à la décentralisation (5 millions \$) et Appui à la formation des ressources humaines (5 millions \$) n'avaient pas encore été lancés au moment de notre enquête. Il y a là de quoi s'inquiéter, étant donné l'importance cruciale de la réussite du processus de décentralisation pour l'avenir de la bonne gouvernance au Mali.

Quatrièmement, dans le programme bilatéral actuel de l'ACDI au Mali, la dimension « femmes et développement », deuxième volet prioritaire de l'APD canadienne, apparaît comme un thème transversal qui doit être intégré dans toute la programmation.

Or, en 1997, un bilan interne de la dimension sexospécifique de la programmation au Mali révélait qu'« il n'y a aucun projet ciblé spécifiquement sur les femmes dans la programmation 1996-2001 » et qu'« aucun projet ne peut être qualifié de véritablement intégré, dans le sens de la démarche globale mise de l'avant par la politique IFD/ÉS de l'Agence »³². Depuis, pour combler cette lacune, le Programme Mali a mis en place le Fonds genre et développement (2,5 millions \$) et a préparé une Stratégie genre et développement accompagnée d'une excellent « boîte à outils »³³.

Cinquièmement, l'aide canadienne au Mali continue d'être grandement liée à l'achat de biens et de services canadiens, comme l'ont relevé plusieurs des cadres maliens interviewés. Par exemple, un conseiller technique émettait l'opinion suivante au sujet de l'aide canadienne : « Les mécanismes de coordination fonctionnent bien, mais ce que nous reprochons au Canada c'est qu'une trop grande partie de l'aide est réinvestie au Canada³⁴. » Cela n'est pas unique à l'aide canadienne. Ainsi, la Revue de l'aide au Mali affirmait : « L'aide liée (incluant la coopération technique) est une réalité et, comme ailleurs en Afrique, difficile à éliminer. [...] les participants maliens soulignaient le fait que l'équipement venant des pays des bailleurs était souvent mal adapté aux conditions locales et extrêmement coûteux³⁵. » Ceci est également vrai pour les ressources humaines : « Les experts canadiens coûtent cher », nous disait un autre cadre malien³⁶. Interrogé à ce sujet, un fonctionnaire canadien se disait le premier à prêcher contre l'aide liée, mais soulignait que « les ressources qu'on utilise pour la coopération viennent des payeurs de taxes canadiens qui veulent que l'aide bénéficie à l'économie canadienne. » De plus, ajoutait-il, « il y a un lobby du monde des affaires canadien qui disent [sic] que le Canada ne met pas assez de matériel canadien dans sa coopération³⁷ ».

Finalement, signalons qu'aucune des 70 personnes avec qui nous avons eu des entrevues n'a même mentionné la politique de l'ACDI sur la réduction de la pauvreté.

2.1.6 Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)³⁸

Le CRDI a six projets actifs au Mali, représentant des contributions financières de 1,4 million \$ (voir le tableau ci-après). Tous ces projets visent l'appui à la recherche. Un projet porte sur la santé, deux sur la production agricole, deux sur la communication et un sur l'éducation. Les projets sont réalisés en collaboration avec des organisations maliennes, un réseau ouest-africain, des organismes de l'ONU, l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et, dans le cas d'un projet d'éducation à portée régionale (Mali, Burkina Faso et Sénégal), avec l'ACDI.

Projets du CRDI au Mali (actifs)

Projet	Description d'exécution	Organisme partenaire(s) (récipiendaire principal)	Autre(s)	Financement du CRDI
1. Projet d'amélioration de la couverture vaccinale au Mali #948163 (065040)	Recherche pour déterminer pourquoi le taux de participation au programme national de vaccination est si bas.	Association pour la recherche, l'évaluation et la formation continue (Bamako)	USAID	168 956 \$
2. Market-oriented Smallholder Peri-urban Dairying in the Inland Valleys of West Africa #968154 (003282)	Recherche dans trois pays (Mali, Nigéria et Côte d'Ivoire) pour augmenter la productivité du secteur laitier, en collaboration avec les instituts de recherche agricole des trois pays.	International Livestock Research Institute (Addis- Abeba)	Fonds de l'OPEP pour le développement international (Vienne)	343 380 \$
3. Planification et mise en place d'un télécentre communautaire polyvalent à Tombouctou #978158 (065230)	En plus de la planification et de la mise en place du centre, étudier l'impact sur le développement communautaire de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC).	Société des télé-communications du Mali (Bamako)	FAO; Union internationale des télécommunications (Genève); UNESCO; et OMS	145 360 \$
4. Communication rurale et développement durable #100249	Élaborer des méthodologies de partenariat entre différents médias et des animateurs de regroupements de base et d'ONG au Mali et au Burkina Faso, afin de faciliter la participation des populations rurales à une meilleure gestion des ressources naturelles.	Bureau régional pour l'Afrique centrale et occidentale (BRACO)	—	250 800 \$
5. Fondation pour l'appui aux politiques d'éducation non formelle # 968155 (065103)	Financer les recherches préliminaires par le ROCARE dans trois pays (Burkina Faso, Sénégal et Mali) sur la mise en place de la Fondation pour l'appui aux politiques d'éducation non formelle.	Réseau ouest et central africain de recherches en éducation (ROCARE)	ACDI	149 160 \$
6. Evaluation of Peri-urban Dairy Farming Production Systems (West Africa) # 92-8155 (928155)	Projet d'étude sur les laiteries périurbaines dans 4 pays : Ghana, Mali, Nigéria, et Sénégal.	Institut international de recherche sur l'élevage (Addis- Abeba)	National Animal Production Research Institute (Nigéria); Institut sénégalais de recherche agricole (Sénégal); Animal Research Institute (Ghana); Institut d'économie rurale, Station de recherche zootechnique de Sotuba (Mali)	394 254 \$
7. Interactions entre milieux urbain et rural au Mali : potentialités et conflits dans les zones péri-urbaines # 98-0034 (004605)	Projet d'étude pour contribuer à la connaissance des interactions entre milieux rural et urbain dans les zones péri-urbaines, notamment en ce qui concerne les aspects liés au domaine foncier et les aspects socio-économiques.	International Institute for Environment and Development (R.-U.)	—	168 000 \$
TOTAL				1 619 910 \$

2.2 Instances gouvernementales et politiques canadiennes autres que l'aide au Mali

Depuis longtemps, des professionnels et des firmes privées profitent de l'industrie du développement. Mais une nouvelle tendance semble se dessiner au Canada : alors que ce sont surtout des institutions parapubliques (telles les universités) qui obtiennent des contrats de coopération internationale en tant qu'organismes d'exécution de projets, il semble que maintenant certains ministères gouvernementaux en veulent aussi. Cet effort pour vendre leurs services résulte en partie des mesures de recouvrement des coûts dans le secteur public, instaurées depuis que le Canada subit une période d'austérité budgétaire. On assiste donc à une multiplication des acteurs dans le programme de coopération canadienne, et on peut se demander si cela ne va pas rendre plus difficile la cohérence des interventions.

2.2.1 Finances

Le Mali n'a aucune dette envers le Canada, que ce soit dette publique ou dette envers les institutions privées canadiennes³⁹. Le Canada a participé à la promotion des initiatives récentes du G-7 qui ont été bénéfiques pour le Mali sur le plan de sa dette multilatérale, et d'autres, au sein du Club de Paris, qui pourraient éventuellement alléger son fardeau envers ses créiteurs bilatéraux⁴⁰. Ces initiatives font suite à un mouvement de pression international en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), coordonné par le comité « Jubilé 2000 », et regroupant des groupes religieux, des ONG et d'autres représentants de la société civile. Une campagne « Jubilé 2000 » a été menée au Canada.

D'abord, au Sommet de Halifax en 1995, les dirigeants du G-7, dont le premier ministre du Canada, ont fait pression sur le FMI et la Banque mondiale pour les inciter à répondre aux problèmes particuliers des PPTE, dont fait partie le Mali. Durant leurs assises annuelles de 1996, le FMI et la Banque mondiale ont approuvé l'Initiative d'aide aux PPTE. Le Canada a versé 40 millions \$ au Fonds en fiducie des PPTE de la Banque mondiale pour couvrir une partie des coûts. Depuis le lancement de cette Initiative en 1996 jusqu'au Sommet du G-7 de Cologne en juin 1999, sept pays, dont le Mali, y ont été jugés admissibles. Par contre, comme il faut normalement compter sur un calendrier de six ans avant le délai d'achèvement, le Mali n'a pas encore concrètement commencé à bénéficier d'une aide dans le cadre de cette Initiative.

Face aux difficultés que cet échéancier crée pour les PPTE, le G-7 propose maintenant aux IFI une Initiative améliorée d'aide aux PPTE, demandant entre autres la réduction du délai d'achèvement à trois ans. Pour doter les IFI des ressources nécessaires, le Canada appuierait entre autres mesures l'accroissement des ressources de la FASR du FMI, en vertu de laquelle le Mali a obtenu des prêts. Le Canada prévoit prêter environ 400 millions \$ pour accroître le budget des prêts accordés en vertu de la FASR.

Le Canada est aussi membre du Club de Paris (un groupe informel de créanciers gouvernementaux), qui participe à l'Initiative d'aide aux PPTE en ce qui concerne la dette commerciale de ces pays. Le Canada réclame, outre l'allégement présentement consenti aux PPTE déclarés admissibles à l'Initiative (dont le Mali), la radiation totale des dettes bilatérales de ces pays par les créanciers bilatéraux membres du Club de Paris.

Ces actions canadiennes sur la scène financière internationale sont sans aucun doute bénéficiaires pour le Mali, et nos interlocuteurs au ministère des Finances à Bamako s'accordaient à reconnaître l'appui et le leadership du Canada en cette matière. Par contre, l'appui qu'a apporté le Canada au projet de vente de 10 % du stock d'or du FMI, tel que décidé en juin 1999 à Cologne, pour aider à financer l'Initiative d'aide aux PPTE, ne sert pas les intérêts du secteur minier malien. D'ailleurs, l'annonce de cette mesure qui, pour certains, a contribué à la chute du prix de l'or, a provoqué un tollé de protestations et incité différentes sociétés minières à travers le monde, notamment des sociétés sud-africaines et canadiennes, à exercer des pressions⁴¹.

2.2.2 Relations commerciales

Le volume du commerce entre le Mali et le Canada est insignifiant, si on veut l'apprécier du côté canadien, le total des exportations canadiennes au Mali se chiffrant à 11 154 000 \$ et celui des importations maliennes au Canada à 13 720 000 \$⁴². Ces montants ne représentent que 0,56 % des exportations canadiennes en Afrique en 1997 et 0,65 % des importations africaines au Canada la même année⁴³. D'ailleurs, toute la région de l'Afrique de l'Ouest ne représente qu'environ 5 % du commerce international canadien avec les pays autres que les États-Unis. En revanche, la valeur des échanges s'est accrue ces dernières années, surtout, d'après l'ACDI, grâce aux occasions fournies par la coopération au développement et à une meilleure connaissance des marchés par un nombre croissant de sociétés canadiennes⁴⁴. Ceci montre bien comment l'aide et le commerce sont inextricablement liés.

En 1997, le Canada achetait du Mali des produits pour une valeur légèrement supérieure à celle de ses exportations vers ce pays; il en est donc résulté un déficit commercial qui s'est chiffré à 2 566 000 \$. Par contre, la même année, le Canada recouvrait 33 890 \$ en recettes douanières sur les produits importés du Mali, pour un taux tarifaire moyen de 0,25 %. C'est surtout du coton que le Canada importe du Mali : en 1997, ce produit représentait plus de 75 % du commerce bilatéral total entre les deux pays. D'autres importations incluaient en 1996 et 1997 des tubes cathodiques, des gants de caoutchouc et des circuits numériques. Dans le sens inverse, en 1997, les trois principales exportations du Canada vers le Mali en ordre d'importance étaient des pièces de téléphone, du matériel de transmission, et du matériel minier et de forage, alors que l'année précédente la plus importante exportation canadienne au Mali était le blé, suivi des postes émetteurs et du matériel minier⁴⁵.

Si les activités commerciales entre le Canada et le Mali sont limitées, un expert du MAECI nous rappelait que les retombées économiques des liens entre les deux pays sont plus importantes que ces chiffres ne le laissent entendre. Par exemple, plusieurs experts canadiens obtiennent des contrats de la Banque mondiale, de la BAD et d'autres organismes pour effectuer des études ou des consultations au Mali. Il y a aussi les investissements des compagnies minières canadiennes au Mali qui se chiffrent, d'après notre interlocuteur, à environ 250 millions \$. Nous traitons de ce secteur plus en détail à la section 2.5.1.

Les gouvernements commencent à agir pour encourager les investissements privés en Afrique en général et au Mali en particulier. Par exemple, le ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie du gouvernement du Québec organise une à deux réunions commerciales en Afrique par année. Le mandat du ministère est de créer un environnement propice aux investissements. Une autre manifestation de cet effort est l'affectation d'un conseiller commercial à temps partiel à l'ambassade du Canada à Bamako. L'ambassade a produit, en février 1999, une ébauche d'un *Guide des gens d'affaires au Mali* qui traite, en particulier, du secteur hydroélectrique, des télécommunications et du secteur minier.

Au chapitre des grands accords commerciaux multilatéraux et des positions que le Canada a prises lors de leurs négociations, par exemple au sein de l'Organisation mondiale du commerce, l'impact sur le Mali n'a pas encore été analysé par les experts et expertes. Les principaux partenaires commerciaux du Mali sont, pour les exportations, la Thaïlande, la Chine et la Belgique et, pour les importations, l'Italie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Côte d'Ivoire, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Industrie Canada

Industrie Canada ne participe à aucune activité en Afrique de l'Ouest. Par contre, le site Internet « Strategis » du ministère⁴⁶ met à la disposition du public des études de marché et des guides commerciaux par pays. Dans le cas du Mali, tous les renseignements proviennent du gouvernement des États-Unis (U.S. Department of Commerce et Central Intelligence Agency). Les renseignements datent pour la plupart de 1996, et ne sont disponibles qu'en anglais. En général, les Américains considèrent que le Mali offre un bon environnement pour les investisseurs étrangers – c'est-à-dire ceux et celles qui peuvent parler français, spécifient-ils.

Bien que nous n'ayons pas comparé cette information avec celle qu'Industrie Canada offre pour d'autres pays, le fait que les renseignements sur le Mali datent de trois ans et qu'ils ne soient disponibles qu'en anglais, alors que ce sont les entrepreneurs et entrepreneures francophones qui risquent d'investir dans ce pays, nous indiquent qu'Industrie Canada ne considère pas le Mali comme un lieu d'investissement important à promouvoir.

Société pour l'expansion des exportations (SEE)⁴⁷

Créée en 1944, la SEE est une société d'État qui fonctionne comme une institution financière commerciale. Il y a maintenant plusieurs années que la SEE appuie des exportations et investissements au Mali. Le volume d'affaires y était de 2,5 millions \$ en 1997 et il a grimpé à presque 7,9 millions \$ en 1998⁴⁸. Les différents produits financiers à l'intérieur de ce volume d'affaires comprennent l'assurance à court terme et le financement (2 à 10 ans) consenti aux acheteurs maliens de produits ou services canadiens. Malheureusement, il ne nous a pas été possible d'obtenir la liste des firmes ayant reçu un appui pour le Mali, cette information étant confidentielle, mais on nous a expliqué que « puisque la SEE fonctionne sur des bases commerciales, il est plus indiqué pour nous d'appuyer des projets dans des secteurs qui génèrent des revenus importants tels que les mines, la télécommunication et les biens de consommation ».

Pour chaque demande d'appui, la SEE doit faire une analyse financière. La société a recours à diverses sources d'information telles que les agences de cotations locales, les banques internationales et locales, les IFI, les représentants et représentantes commerciaux des ambassades canadiennes, les ambassades étrangères au Canada et différentes bases de données. Le suivi de chaque projet appuyé par la SEE varie selon plusieurs critères. Un suivi financier serré est effectué régulièrement afin de veiller au remboursement des prêts; lorsqu'un prêt est entièrement remboursé, il n'y a normalement plus de suivi.

D'autres critères entrent maintenant dans la grille de suivi tel que les impacts environnementaux et les questions d'éthique. Malgré ce suivi, il est à noter que « depuis quelques années, on a démontré que plusieurs projets financés par la SEE ont eu des conséquences désastreuses sur les droits de la personne, l'environnement et le développement⁴⁹ ». N'ayant pu savoir quelles firmes canadiennes avaient bénéficié des services de la SEE pour faire des affaires au Mali, nous n'avons pu établir si ceci était le cas pour le Mali.

En général, les activités de la SEE en Afrique sont assez limitées. « La SEE n'a pas l'appétit de l'Afrique encore », nous disait un homme d'affaires de Montréal ayant exporté au Mali⁵⁰. Certaines entreprises et des particuliers exercent des pressions pour que la SEE assouplisse ses critères et accorde du financement à un plus grand nombre d'acheteurs africains. Le Club des ambassadeurs et des entrepreneurs pour l'Afrique, récemment créé à Montréal et dont l'objectif est de former un partenariat économique et commercial entre le Canada et l'Afrique, est un exemple de cette volonté d'augmenter les investissements canadiens sur le continent africain.

2.2.3 Immigration et autres mouvements de personnes

Très peu de Maliens et Maliennes immigrèrent au Canada : entre 1995 et 1997, on ne compte que 37 personnes par année en moyenne, dont 23 hommes et 14 femmes. De ce nombre, 21 personnes par année en moyenne sont venues rejoindre des parents au Canada, 7 ont immigré en tant que réfugiés et réfugiées et 8 sont venues comme « indépendants ». Fait notable, au cours de ces deux années, aucun citoyen malien n'a immigré au Canada dans la catégorie « gens d'affaires »⁵¹.

Quant aux visiteurs, en 1997, 397 Maliens et Maliennes sont venus au Canada, alors que 2 600 Canadiens et Canadiennes se rendaient au Mali. Le Canada accueillait, durant l'année scolaire 1996-1997, 102 étudiants et étudiantes du Mali, dont 73 hommes et 29 femmes. En avril 1998, 255 Canadiens, hommes et femmes, étaient immatriculés au Mali⁵².

De l'avis de presque toutes les personnes interrogées à ce sujet au Mali, il est très difficile pour la plupart des Maliens et Maliennes d'obtenir un visa pour le Canada, situation que déplore surtout le milieu des affaires malien, à cause des lenteurs et des coûts que cela occasionne. « Depuis deux ans, le ministre des Affaires étrangères [du Mali] souligne [que cette situation n'est] pas logique », nous disait-on à l'ambassade du Canada⁵³. Peut-être en est-il ainsi pour tous les pays pauvres : un employé de Citoyenneté et Immigration Canada à Ottawa nous expliquait que, lors d'une demande de visa de séjour, « toute personne est considérée comme immigrant [illégal] potentiel à moins de pouvoir convaincre l'agent [des visas] du contraire⁵⁴ ». C'est justement ce plaidoyer qui, de l'avis de plusieurs de nos informateurs, est difficile à faire pour les demandeurs maliens, puisque les décisions sont prises à Abidjan et que les demandes sont généralement faites par écrit. Même les étudiants et étudiantes qui ont obtenu une bourse pour étudier au Canada doivent présenter leur demande de visa au bureau d'Abidjan.

En effet, bien que le Canada ait une ambassade à Bamako, aucun agent des visas n'y travaille. Dans toute l'Afrique, Citoyenneté et Immigration Canada n'a des bureaux qu'à Rabat, à Tunis, au Caire, à Nairobi, à Pretoria, à Accra et à Abidjan. D'après notre informateur à ce ministère, ces endroits sont choisis en consultation avec les Affaires étrangères bien sûr, mais surtout en fonction des coûts et des ressources disponibles : « on va là où c'est rentable », nous disait-il, ajoutant que le nombre de demandes de visas reçues annuellement à Bamako ne justifie tout simplement pas l'emploi d'un agent des visas dans cette ambassade. Par contre, aux termes d'un accord informel, l'ambassade à Bamako peut émettre, en plus des visas diplomatiques, des visas « pour tous les cas qui intéressent l'ambassade : les contrats importants, les cas d'urgence, les cas spéciaux, les gens très bien connus de l'ambassade, etc.⁵⁵ ». Notre interlocuteur à Citoyenneté et Immigration Canada n'a pas pu nous expliquer pourquoi le Bureau de la coopération canadienne à Bamako avait déjà eu l'autorisation d'émettre des visas, avant même que le Service de la coopération du consulat ne soit érigé en ambassade, ni pourquoi cette autorisation avait été révoquée.

2.2.4 Le ministère de la Justice⁵⁶

Au printemps 1999, le service du ministère de la Justice qui s'appelait le Bureau international a été scindé en deux sections, une s'occupant de droit international et l'autre de coopération internationale. L'ébauche d'un document de présentation du Groupe de coopération internationale, dont nous avons obtenu copie, se lit comme une brochure publicitaire qui cherche à vendre les services du ministère à d'autres gouvernements⁵⁷.

Au ministère de la Justice, on nous expliquait ainsi le mandat du Groupe : il s'agit de « faire participer la communauté juridique canadienne au sens large à la coopération internationale sur le plan juridique; lui faire prendre part à des activités de développement dans les pays pauvres ». Font partie de cette communauté juridique des groupes de pression comme l'Association du Barreau canadien. Alors que certains groupes et individus veulent sincèrement promouvoir la justice dans le monde, dans un véritable esprit de coopération, pour d'autres la motivation est mercantile.

Le lien entre le mandat du Groupe de coopération internationale du ministère de la Justice et la politique étrangère canadienne est ténu. Le ministère « essaie de se positionner sur le marché de la coopération, donc essaie d'être compatible avec la politique étrangère », par exemple, en évitant d'intervenir dans des pays avec lesquels le MAECI a interrompu les relations diplomatiques. « Mais sur le plan institutionnel », poursuit le représentant du ministère, « nous ne sommes pas un bras du MAECI ni de l'ACDI; nous sommes plutôt des consultants. »

Pour améliorer la coordination et la qualité des interventions, le ministère souhaiterait que l'ACDI le consulte plus souvent sur ses domaines d'expertise, par exemple, en ce qui a trait à la qualité des structures de droits dans les pays en développement. Environ 1 000 spécialistes du droit public travaillent pour le ministère de la Justice, et certains croient que ces ressources humaines dans le domaine de la coopération internationale sont sous-utilisées. Comme structure, on nous a proposé des tables de concertation géographiques et thématiques, par exemple sur le thème du droit en Afrique de l'Ouest, qui réuniraient l'ACDI, le ministère de la Justice et d'autres intervenants dans le domaine.

Au chapitre de l'information, notre interlocuteur a déploré le fait qu'il n'y ait pas de mécanismes institutionnels pour communiquer à son ministère les intentions de la coopération canadienne dans le domaine de la justice. C'est par ses propres efforts, ou même par hasard, que le ministère apprend ce qui se planifie.

Activités avec le Mali

Forum national sur la justice au Mali⁵⁸

Dans le cadre du projet bilatéral Appui à la réforme de la justice, l'ACDI offre un soutien technique et financier au Comité de pilotage du Programme de la réforme de la

justice (PRODEJ) du gouvernement malien, dans le but de permettre la formulation d'une stratégie de réforme de la justice à moyen et à long terme. Un forum national sur la question a eu lieu à Bamako du 30 mars au 3 avril 1999, représentant le point culminant d'un processus de consultations publiques à l'échelle du pays. L'ACDI a fourni un appui soutenu au comité organisateur du forum. Un fonctionnaire du ministère de la Justice du Canada y a participé comme chef de la délégation canadienne, accompagné d'un collègue ainsi que d'un juge de la Cour d'appel du Québec.

Le forum a donné lieu à deux événements auxquels ont participé des Canadiens. D'abord, en juin 1999, une délégation du ministère de la Justice du Mali, incluant le ministre, s'est rendue au Canada afin de constater sur place le fonctionnement de l'appareil judiciaire canadien. D'après les informations que nous avons recueillies, le gouvernement malien souhaite trouver des modèles ailleurs qu'en France. Deuxième retombée du forum : un expert canadien (ne venant pas du ministère de la Justice) a été recruté par l'ACDI pour aller passer 20 jours à Bamako afin de fournir un appui technique au Comité de pilotage du PRODEJ.

Appui à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires

L'appui à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), dont le Mali fait partie, est le principal projet du ministère de la Justice en Afrique. L'OHADA regroupe les pays africains francophones, et c'est l'organisme de coopération de la Francophonie, l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), qui finance la participation du ministère de la Justice à cette initiative, même si les fonds viennent initialement du Canada.

Le but de l'OHADA est de mettre en place, au sein des États membres, un droit des affaires « harmonisé, simple, moderne et adapté⁵⁹ » afin de faciliter les activités des entreprises. Ce projet concorde donc bien avec les priorités de l'ACDI pour le Mali (bonne gouvernance et promotion du secteur privé).

2.2.5 Élections Canada

Les activités d'Élections Canada à l'étranger ont lieu en réponse à des requêtes qui peuvent venir de l'ACDI, du MAECI ou des organisations internationales telles l'ONU ou la Francophonie. Dans le cas du Mali, Élections Canada a envoyé trois missions d'observation lors des élections présidentielles et législatives de 1992, qui ont été financées par le MAECI, l'ONU et l'ACDI. Le Mali a aussi bénéficié de dix missions d'appui technique d'Élections Canada entre 1991 et 1998, financées à différents moments par l'International Foundation for Election Systems (Washington), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (Stockholm), l'ONU, l'ACDI, l'ACCT et le MAECI. Généralement, un seul expert se rend dans le pays. Les différents types d'appui technique au Mali ont consisté, par exemple, à faire de la formation, aider à l'informatisation des procédures électorales, évaluer le travail accompli par le pays, etc.

À Élections Canada⁶⁰, on nous a confié que l'organisme reçoit de plus en plus de demandes, parfois plus qu'il n'est possible d'en traiter. La plupart des requêtes qui viennent de l'ACDI sont urgentes, ce qui rend difficile la planification à long terme. Il semble être plus facile pour Élections Canada de travailler avec certains pays, comme l'Afrique du Sud, qui demande un appui bien avant la tenue des élections. Rappelons que lorsqu'un pays demande son appui à Élections Canada, c'est le MAECI qui décide si la requête sera acceptée, puis c'est souvent l'ACDI qui finance la participation des experts d'Élections Canada. (Cette procédure nous semble un peu lourde.)

2.2.6 Société canadienne d'hypothèques et de logement

Il y a environ trois ans (peu après, donc, l'énoncé de la nouvelle politique étrangère), le gouvernement canadien a donné à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) un nouveau mandat, lui créant un rôle international. Ce mandat comporte deux volets : (i) aider l'industrie canadienne du logement à exporter davantage ses produits et son expertise, et (ii) exporter l'expertise de la SCHL, c'est-à-dire « le modèle canadien » de garantie des hypothèques⁶¹. La Société cherche toujours sa voie pour remplir ce nouveau mandat. Son expérience avec le Projet d'appui à l'habitat urbain au Mali constitue une expérience pilote qui s'avère jusqu'ici très positive du point de vue de la SCHL.

Le Projet d'appui à l'habitat urbain est un projet bilatéral de l'ACDI, dont les organismes d'exécution sont la SCHL et Développement international Desjardins (DID), un organisme très actif au Mali. Le projet s'effectue en collaboration avec les ministères maliens suivants : Finances et Commerce, Urbanisme et Habitat, et Justice. Son objectif est de « faciliter l'accessibilité à la propriété domiciliaire pour la population en mesure de le faire et stimuler l'activité économique inhérente au secteur de l'habitation⁶² ». On compte atteindre cet objectif en instaurant au Mali un système hypothécaire semblable à celui du Canada. Cet exemple assez innovateur de collaboration a été facilité par le fait que le Mouvement des caisses Desjardins (le parent de DID), en sa qualité d'institution financière, travaille déjà avec la SCHL au Québec.

L'expression « la population en mesure de le faire » dans l'énoncé de l'objectif de ce projet indique bien que les bénéficiaires immédiats du projet en ce qui a trait à l'accès à la propriété ne seront pas les (plus) pauvres.

2.2.7 Environnement

La politique nationale canadienne sur l'environnement touche à toutes les activités de l'ACDI dans le monde. En vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 1990, les activités de l'ACDI doivent faire l'objet d'évaluations environnementales. « Bien entendu », précise l'Agence, « l'effort nécessaire variera selon l'ampleur de la proposition et la probabilité d'incidences environnementales importantes⁶³. » Dans le cas du Mali, c'est, à notre connaissance, le projet bilatéral régional d'appui à l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) pour la construction

de la centrale électrique de Manantali (31 millions \$) qui a eu la plus haute probabilité d'incidence sur l'environnement. L'ACDI a donc dû, avant d'approuver le financement du projet, faire effectuer une évaluation environnementale du projet par des experts indépendants aux compétences reconnues au Canada⁶⁴.

De plus, comme en témoignait un employé d'une société d'experts-conseils qui agit comme organisme d'exécution d'un projet bilatéral de l'ACDI, « l'aspect environnemental » doit être pris en compte dans tous les projets dès la planification⁶⁵.

2.3 Diplomatie canadienne et visite du Gouverneur général au Mali

En février 1999, Son Excellence le Gouverneur général du Canada, Roméo LeBlanc, s'est rendu au Mali dans le cadre de la première visite d'un gouverneur général du Canada sur le continent africain. Le Mali fut l'un des cinq pays choisis pour cette visite historique, avec le Maroc, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Tanzanie. Le Mali a été sélectionné en partie pour constater les progrès accomplis en Afrique après près de 40 ans de coopération canado-africaine. Au Mali, ces progrès sont notables surtout sur le plan de la démocratisation. De plus, le Canada a de très bonnes relations avec le Mali, en particulier avec son président actuel. Du côté diplomatique, le Mali a fait campagne auprès des autres pays africains pour qu'ils appuient la candidature du Canada au Conseil de sécurité de l'ONU. Le Mali a aussi apporté son appui diplomatique au Canada dans le cadre de la promotion de l'accord pour bannir les mines anti-personnel, ainsi que celui sur les armes légères. D'après l'ambassadeur du Canada au Mali, le président Konaré partage la vision du ministre canadien des Affaires étrangères, concernant la paix et la sécurité comme conditions essentielles à tout développement durable.

La culture représente un autre secteur de concordance entre le Canada et le Mali. La ministre du Patrimoine canadien a trouvé une alliée en la personne de la ministre malienne de la Culture et du Tourisme, qui partagerait ses inquiétudes face à la mondialisation de la culture américaine. Les deux ministres veulent promouvoir la diversité culturelle à l'échelle mondiale.

Au Mali, le Gouverneur général était accompagné d'une délégation d'environ 12 personnes, dont la ministre de la Coopération internationale et ministre responsable de la Francophonie de l'époque, Mme Diane Marleau; des parlementaires; des personnalités de la scène culturelle canadienne; des représentants des ONG de coopération internationale; et des gens d'affaires représentant trente sociétés. Parmi ces dernières, mentionnons la présence d'IAMGOLD Corporation, de Barrick Gold, d'Hydro-Québec International, de Canarail, de Tecsult et de SNC-Lavalin International⁶⁶. Signalons que la délégation ne comprenait pas de représentant officiel du gouvernement du Québec, malgré le fait que la plupart des intervenants canadiens au Mali, dans tous les secteurs, soient des Québécois.

Selon le MAECI, responsable de l'organisation de la visite, les buts visés par cet exercice étaient de :

- faire progresser les intérêts du Canada (prospérité, sécurité, projection des valeurs canadiennes);
- faire connaître au public canadien l'histoire de la coopération canadienne en Afrique et la volonté de continuer cette coopération;
- sensibiliser et mobiliser les Canadiens et Canadiennes (autant dans la coopération que dans le commerce) à continuer la lutte contre la pauvreté et pour le développement de l'Afrique.

Ce dernier objectif témoigne du fait qu'étant donné que « le budget d'aide diminue tout le temps », comme on le reconnaît au MAECI, on désire réorienter la coopération (du moins en partie) vers le partenariat commercial.

La visite a-t-elle réussi à atteindre ces objectifs ? Même si aucune évaluation n'a été préparée au MAECI, on y estime que la visite du Gouverneur général au Mali a été un grand succès. À preuve, on cite les retombées d'affaires : plusieurs projets auraient été signés, et les gens d'affaires faisant partie de la délégation ont pu échanger directement avec des ministres maliens. Par contre, à la SEE, on jugeait en juin 1999 que, sur le plan commercial, la visite n'avait pas encore eu beaucoup d'impact. Pour l'ambassadeur du Canada au Mali, le plus grand acquis a été sur les plans diplomatique et politique, car cette visite représentait le premier rapprochement des deux pays au plus haut niveau.

2.4 Le ministère des Relations internationales du Québec

Récemment, le ministère des Relations internationales du Québec a créé un Secrétariat à l'aide internationale, dont le mandat est de :

- (i) coordonner les actions gouvernementales en matière d'aide internationale et assurer la mise en place des mécanismes nécessaires à cette fin;
- (ii) assurer la gestion du Fonds d'aide à l'action humanitaire internationale, du programme Québec sans frontières, et du Fonds délégué à l'Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI)⁶⁷ ».

Une ONG québécoise, le Carrefour de solidarité internationale de Sherbrooke, reçoit un financement de 224 000 \$ pour un projet au Mali : le Programme de renforcement des actions et initiatives locales à Dioïla. Ce financement se fait dans le cadre du Fonds d'aide à l'action humanitaire.

Ces actions semblent être tout à fait indépendantes du programme de la coopération canadienne au Mali.

2.5 Les intervenants du secteur privé canadien au Mali

Depuis la libéralisation de l'économie malienne, dont le principe a été annoncé en 1968, avec un début d'exécution dans les années 1980 et l'accélération du processus dans les années 1990, les investisseurs canadiens s'intéressent de plus en plus au Mali. Ces entreprises vien-

nent surtout des secteurs de l'électricité, des télécommunications, des mines et des transports ferroviaires. Il est impossible de connaître toutes les entreprises canadiennes faisant ou ayant fait des affaires au Mali, puisqu'elles ne s'enregistrent pas toutes auprès de l'ambassade. Voici la liste (non exhaustive) des firmes canadiennes qui avaient des bureaux au Mali au moment de l'étude.

FIRMES CANADIENNES AYANT DES BUREAUX AU MALI	
Abilab-Afrique de l'Ouest	Hydro-Géo-Canada/SNC Lavalin International Inc.
African Goldfields Corporation	IAMGOLD / SEMOS
Barrick Gold Mali Ltd	International Tournigan Corporation
Canarail Consultant International	Nevsun Ltd
CFORES	Segibel / SOTELMA
Consolidated Mining Corporation / Oliver Gold Corporation	SNC Lavalin International
CRC-SOGEMA / PAMORI	Sodinaf / Roche Ltée (Groupe-conseil)
Développement international Desjardins	Soreco-Chemico SNC-Mali
Experco International	SR Telecom Inc. (SRT)
Groupe Beauchemin Éditeur Ltée	Tecsult
Groupe Infotel	Transelec Inc.

2.5.1 Secteur minier

Récemment, le journaliste Mamadou Bah affirmait : « Aspect méconnu des relations entre l'Afrique et le Canada, l'exploitation des ressources minières n'en demeure pas moins le plus important.⁶⁸ » Pour preuve, il offrait les données suivantes : plus de la moitié des compagnies minières étrangères opérant en Afrique sont canadiennes; en 1997, 180 compagnies canadiennes possédaient plus de 500 concessions dans 29 pays africains; et, dans le seul domaine de l'exploration minière (dans lequel le Canada est devenu le chef de file mondial), les compagnies minières canadiennes ont investi plus de 920 million \$ en 1997.

Ce sont surtout l'or et le diamant qui attirent les Canadiens en Afrique et, de plus en plus, en Afrique de l'Ouest. Cet intérêt pour la région a commencé au Ghana, après que le gouvernement ghanéen eut privatisé le secteur et révisé son code minier pour attirer les investisseurs étrangers⁶⁹. Ce serait après avoir pris connaissance de l'influx de capitaux étrangers au Ghana à la suite de ces réformes que les pays voisins auraient voulu aussi en recevoir⁷⁰. Le Mali s'est ainsi engagé dans la course pour attirer les compagnies minières⁷¹.

Le Mali avait déjà reformulé son code minier en 1991, le rendant particulièrement incitatif⁷², mais pas assez pour certains exploitants, semble-t-il, puisque le code a été révisé à nouveau. Le nouveau code vient tout juste d'être adopté par l'Assemblée nationale du Mali.

Les efforts du Mali ont attiré l'attention de l'influent périodique *Jeune Afrique*, qui publiait un numéro spécial sur les mines et l'énergie au Mali en 1997, sous-titré *Un Eldorado en quête d'investisseurs*⁷³. En deuxième page de cette section spéciale, Ibrahim Abba Kantao, chef de la Direction nationale de la géologie et des mines du Mali (DNGM), explique que « le secteur minier ambitionne d'occuper une place de choix dans l'économie du pays », et rappelle que l'or est devenu la deuxième plus grande source de recettes d'exportations au Mali après le coton. Le Mali était déjà, en 1997, le quatrième producteur d'or en Afrique, et on prévoyait qu'il en serait le deuxième en 2002⁷⁴. Le Mali recèle également dans son sous-sol du cuivre, du plomb, du fer, du zinc, de la bauxite, du manganèse, du calcaire, du marbre et du diamant.

Deux mines d'or industrielles sont en opération au Mali, à Sadiola et à Syama. La plus ancienne, la mine de Syama située dans la région de Sikasso, est gérée par une compagnie enregistrée au Mali, la Société des mines d'or de Syama (SOMISY). Cette compagnie est contrôlée par la société sud-africaine Rangold Ressources, qui possède la grande majorité des parts (75 % en 1997)⁷⁵. Plus récente, la mine de Sadiola, inaugurée à la fin de 1996, est la plus importante du pays. Elle est exploitée par la Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola (SEMOS), enregistrée au Mali mais dont les actionnaires majoritaires sont la société Anglogold d'Afrique du Sud (38 % des parts) et une compagnie canadienne basée à Markham en Ontario, la société IAMGOLD⁷⁶, possédant elle aussi 38 % des parts. À cause de cette présence canadienne, nous nous penchons plus en détail sur la mine de Sadiola (que nous avons eu la chance de visiter) dans la section de ce rapport portant sur l'étude de la région de Kayes.

L'or semble capter l'imagination, peut-être encore plus au Mali où les grands empires précoloniaux devaient beaucoup de leur prospérité à ce métal. Mais à qui l'exploitation minière profite-t-elle vraiment maintenant ? Contribue-t-elle à la réduction de la pauvreté ? Encourager l'exploitation minière, est-ce une stratégie cohérente avec les objectifs de développement durable mis de l'avant et par le gouvernement malien et par le gouvernement canadien ? Pour l'année 1997, on prévoyait que les exportations d'or du Mali rapporteraient 127,4 milliards de F CFA⁷⁷ (environ 300 millions \$). Les activités de Syama et de Sadiola auraient rapporté 10 milliards de F CFA à l'État malien en 1997⁷⁸ (environ 25 millions \$).

Par contre, les nouveaux exploitants industriels viennent souvent empiéter sur le terrain (et donc sur les revenus) des nombreux petits exploitants traditionnels de l'or au Mali : les orpailleurs, hommes et femmes. La plupart des sites d'orpaillage font main-

tenant partie des concessions cédées aux compagnies, puisque l'État malien ne reconnaît pas les droits d'usufruit de la terre. Certaines compagnies minières (comme la Sodinaf, dont le PDG, Ibrahim Abba Diallo, a « un pied au Canada⁷⁹ ») permettent aux orpailleurs de continuer leurs activités dans certaines parties de leurs concessions, mais d'autres ne les tolèrent pas du tout. Une autre répercussion néfaste concerne les jeunes cadres de la DNGM, dont la majorité a quitté la fonction publique malienne pour aller travailler pour les sociétés minières privées, attirés bien sûr par la rémunération plus élevée que celles-ci peuvent offrir⁸⁰. De plus, toutes les activités minières ont de sérieux impacts sociaux et environnementaux.

LES 14 COMPAGNIES MINIÈRES CANADIENNES ACTIVES (OU AYANT DÉJÀ ÉTÉ ACTIVES) AU MALI		
IAMGOLD	Pangea Goldfields	Oxford Resources
Barrick Gold	Alpine Exploration	Raymor Resources
Ressources Robex	Pan African Resources	Mink Mineral Resources
Nevsun Resources	Timbuktu Gold	International Tournigan
Oliver Gold	Nelson	

2.5.2 Énergie

Il est crucial pour le développement du Mali d'assurer l'essor de son secteur énergétique et, plus particulièrement, d'accroître la production d'électricité. Dans ce domaine, présentement, la demande excède de beaucoup l'offre et cela freine le développement industriel du pays. Jusqu'à maintenant, ce sont les projets de barrages hydroélectriques qui ont été privilégiés, et les compagnies hydroélectriques canadiennes, notamment Hydro-Québec, se sont intéressées aux projets maliens dans ce domaine. Il y a aussi certains projets d'énergie solaire. Par exemple, le gouvernement malien participe à un programme régional dans ce domaine dont le siège est au Mali : le Centre régional d'énergie solaire (CRES). Mais, à notre connaissance, ni le gouvernement canadien ni les firmes canadiennes n'y prennent part.

Les activités de l'industrie hydroélectrique canadienne au Mali ont été largement financées par l'ACDI. De 1976 à 1985, un projet bilatéral de ligne de transport d'énergie du barrage de Sélingué était en cours, avec des débours de 10,6 millions \$, dépassant le budget approuvé par près de 2,4 millions \$⁸⁰. Un autre projet de ligne de transport d'électricité, entre Bamako et Ségou, a été exécuté par Hydro-Québec de 1987 à 1993, clôturant avec des débours de 9,2 millions \$ sur un budget de 10 millions \$. Présentement, comme nous l'avons vu plus haut, SNC Lavalin et Transelec exécutent le projet bilatéral de 14,36 millions \$ de renforcement du secteur électrique de Bamako, dont l'échéance est prévue pour l'an 2000. Ce projet, qui devait initialement être exécuté par Hydro-Québec, a pris beaucoup de retard : il avait été approuvé en 1991 et devait se terminer en 1997⁸².

2.6 La société civile canadienne au Mali

De nombreuses ONG et communautés religieuses canadiennes sont présentes au Mali et ce, depuis les premières années de l'indépendance du pays. Nous discutons brièvement ici des activités de quelques-unes des plus importantes ONG canadiennes au Mali.

*SUCO*⁸³

Cet organisme de coopération est présent au Mali depuis 1967. Sa programmation se concentre actuellement dans deux zones du Mali : Djenné-Mopti et Sanankoroba, et sur les thèmes suivants : appui organisationnel, aménagement de terroirs, activités génératrices de revenus, instauration de fonds de développement et appui à l'émergence de la société civile en milieu rural (organisations villageoises).

Depuis 1993, SUCO mène un projet d'appui à la prise en charge de leur propre développement par les populations de l'arrondissement de Sanankoroba. Le village de Sanankoroba a été jumelé, à la fin des années 1980, à la municipalité québécoise de Ste-Élizabeth et, depuis lors, des activités de développement communautaire, stimulées par ce jumelage, y ont lieu. Le succès obtenu a suscité une volonté d'émulation dans les villages environnants et, en 1997, l'ACDI approuvait un projet bilatéral de 2,3 millions \$ pour reproduire la formule dans 37 villages des communes de Bougoula, Dialakoroba, Sanankoroba ainsi qu'en milieu urbain dans un quartier de Mopti et un de Gao. L'objectif de ce projet de 3,5 ans est de « préparer un contexte communautaire propice à la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Mali⁸⁴ ». Pour l'exécution de ce projet, SUCO travaille directement en collaboration avec trois ONG maliennes et avec le ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité; il est aussi en contact avec la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles.

Les activités de développement des ONG canadiennes à Sanankoroba fait la fierté du programme de la coopération canadienne. Non seulement l'ACDI a-t-elle préparé en 1997 une brochure spéciale sur ces activités intitulée *L'apprentissage de la démocratie au Mali*, mais durant sa visite au Mali en février 1999 le Gouverneur général du Canada s'est rendu à Sanankoroba en compagnie du président de la République du Mali.

*USC-Canada*⁸⁵

Œuvrant au Mali depuis 1987, USC-Canada y a appuyé une trentaine de petits projets dans les domaines de la gestion des ressources naturelles, de l'appui au secteur informel urbain et rural, et du renforcement des organisations locales.

Le projet le plus important de cette ONG au Mali, le projet de gestion et d'aménagement de terroir à Douentza, vise le contrôle de la désertification et de l'exode rural qui en résulte. Ce programme comporte plusieurs volets dont :

- 1) la conservation de l'eau et des sols; le jardinage; la biodiversité et la gestion des ressources génétiques végétales; les intrants agricoles; la micro-finance pour les femmes; l'alphabétisation; les banques céréalières; l'eau, la santé et l'assainissement;
- 2) la restauration du couvert végétal; le reboisement; la production de miel; l'éducation environnementale; et les foyers améliorés;
- 3) la recherche-action et la planification participative; la formation multisectorielle; et le renforcement des structures villageoises et inter-villageoises.

L'ACDI vient tout juste d'approuver un projet bilatéral de cinq ans intitulé Réhabilitation environnementale et sécurité alimentaire (RESA) qui se déroulera dans le cercle de Mopti et qui vise à répéter l'expérience réussie de Douentza. USC-Canada en sera le principal organisme d'exécution. Comme SUCO travaille déjà dans la ville de Mopti, les deux ONG ont, de leur propre initiative, commencé à communiquer entre elles pour s'assurer de la cohérence de leurs actions.

USC-Canada est un des organismes les plus impliqués au Mali dans la mise en application de la *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*, en partenariat avec des ONG locales.

Solidarité Canada-Sahel

Solidarité Canada-Sahel (SCS) est « un regroupement d'organismes de coopération internationale canadiens et de collectifs sahéliens d'ONG qui vise à susciter une solidarité active entre Canadiens et Sahéliens en vue de contribuer au développement équitable au Sahel⁸⁶ ». SCS est responsable de l'exécution du programme de renforcement de la société civile au Sahel, programme régional de 18 millions \$ dont les activités se déroulent au Mali, au Burkina Faso et au Niger.

Autres ONG

Plusieurs autres ONG canadiennes sont actives au Mali, notamment Aide à l'enfance-Canada, le Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI), UPA-Développement international, Sahel 21, le Centre de formation à la coopération interculturelle du Québec (CFCI), l'Organisation canadienne pour l'éducation au service du développement (CODE), CARE Canada, CAUSE Canada, Foster Parents Plan, Secours Tiers-Monde. Trois fondations y sont aussi actives : la Fondation CRUDEM (Frères du Sacré-Cœur), la Fondation Jules et Paul-Émile Léger, et la Fondation Paul Gérin-Lajoie, dont nous reparlons à la section 5.3.3 de ce rapport.

3

Gouvernement malien : Objectifs de développement et stratégie de lutte contre la pauvreté

Lors de l'accession à la souveraineté nationale en 1960, le Mali a opté pour une économie indépendante et planifiée selon le modèle soviétique pour son développement économique et social. Cette expérience a entraîné de graves difficultés financières qui ont conduit le pays à s'engager dès le début des années 1980 dans un vaste programme de réformes structurelles et institutionnelles sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Ces réformes se sont matérialisées, d'une part, par des accords de stabilisation, d'assainissement et de redressement macro-économique avec le FMI et, d'autre part, par des programmes sectoriels avec la Banque mondiale (sociétés et entreprises publiques, agriculture, transports, etc.), de 1982 à 1990. Le Mali a alors négocié, conjointement avec les deux institutions, son premier programme global d'ajustement structurel (dit PAS) qui est à moyen terme (3 ans). Le programme de 1999-2002 a été approuvé en juillet 1999.

Ces programmes, PAS et FASR (Facilité d'ajustement structurel renforcé), constituent pour les autorités maliennes un cadre incontournable pour la formulation de politiques de même que pour l'établissement d'objectifs prioritaires et de stratégies en matière de développement. Ils sont devenus par ailleurs le cadre de référence principal pour les partenaires multilatéraux et bilatéraux essentiels d'aide au développement du Mali. Les regroupements régionaux ou sous-régionaux à finalité de développement économique et social auxquels le Mali adhère tiennent compte également dans leurs politiques et stratégies des engagements respectifs pris par les différents pays membres dans le cadre des PAS et FASR. Nous allons donc nous référer aux PAS et FASR pour appréhender les priorités du développement économique et social du Mali, et dégager leurs caractéristiques et tendances en mettant l'accent sur les aspects liés à la lutte contre la pauvreté. Nous nous concentrerons principalement sur la période 1994-1999 et aborderons brièvement le programme établi pour la période de 1999 à 2002.

3.1 Priorités de développement, 1994-1999

La période de 1994 à 1999 est couverte par deux programmes élaborés conjointement avec le FMI et la Banque mondiale : les programmes 1994-1996 et 1996-1998. Le programme 1994-1996 est une version actualisée du précédent (1992-1995), élaborée en raison des sérieuses difficultés qu'a connue son exécution (dérapages importants dans le respect des délais et non-respect des indicateurs financiers), conduisant même en 1993 à sa suspension temporaire. La stratégie d'ajustement réel (interne) appliquée jusqu'ici s'est avérée insuffisante pour atteindre les objectifs fixés; on a donc recouru à une stratégie d'ajustement monétaire (externe) par la modification de la parité entre le franc CFA (F CFA) et le franc

français (FF). Ainsi, la parité a été réassignée de 50 à 100 F CFA pour 1 FF, donc une dévaluation de 50 % à compter du 1er janvier 1994.

Avec la dévaluation, l'accent a été mis sur l'amélioration de la compétitivité de l'économie, le renforcement des conditions d'une croissance mieux équilibrée et durable, et le retour à une situation de viabilité financière interne et externe. Cependant, la dévaluation a entraîné la diminution du pouvoir d'achat des populations dont le niveau moyen de revenu est très faible (un des plus bas de la sous-région). Cette situation a fait ressortir avec plus d'acuité la question de la pauvreté.

Les priorités retenues par les autorités maliennes en matière de développement économique et social concernent les domaines suivants : prix et cadre réglementaire; agriculture et environnement; entreprises publiques; gestion des ressources publiques; finances (épargne-crédit); dette extérieure; données statistiques; aspects sociaux et développement des ressources humaines; et intégration régionale (l'annexe C donne plus de détails).

3.2 Priorités de développement, 1999-2002

L'objectif principal du gouvernement pour cette période est d'atteindre une croissance économique durable et soutenue en vue de lutter contre la pauvreté et le chômage, et d'assurer la viabilité financière à moyen terme. À cet effet, le gouvernement a adopté la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) qui fixe le cadre de référence pour tous les programmes sectoriels et multisectoriels. La stratégie de développement sera mise en œuvre dans un contexte politique caractérisé par l'approfondissement du processus démocratique avec, en particulier, l'application de la politique de décentralisation par la mise en place effective des collectivités territoriales décentralisées. En outre, cette stratégie de développement s'inscrit dans le cadre de l'intégration régionale, notamment au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Les efforts du gouvernement continueront de porter sur la poursuite et la consolidation du rééquilibrage budgétaire, assorti d'un désengagement rapide de l'État des activités productrices et commerciales pour mettre surtout l'accent sur les rôles traditionnels du gouvernement. Les interventions de l'État seront principalement axées sur l'instauration d'un environnement judiciaire et réglementaire fiable et transparent, favorisant l'accroissement des investissements privés nationaux et étrangers, ainsi que sur les investissements dans les entreprises publiques et le développement des ressources humaines. Une telle réorientation sera assortie de politiques financières destinées à renforcer la stabilité macro-économique, gage de la confiance pour un plus grand dynamisme du secteur privé.

Plus précisément, les priorités retenues se retrouvent dans les catégories suivantes : prix et cadre réglementaire, agriculture et environnement, entreprises publiques, gestion des ressources publiques, finances (épargne-crédit), dette extérieure, données statistiques,

aspects sociaux et développement des ressources humaines (éducation, santé, population, emploi et fonction publique), dette extérieure, intégration régionale et décentralisation et réformes institutionnelles. L'annexe C contient plus de détails.

Quantifiés, les objectifs se lisent ainsi :

- taux de croissance d'au moins 5% par an;
- contenir l'inflation à 2,5% à partir de 1999;
- réduire le déficit budgétaire;
- réduire le déficit du compte courant de la balance des paiements.

3.3 Caractéristiques et tendances des priorités

Notre analyse nous permet de dégager, quant aux priorités de développement des programmes 1994-1996, 1996-1998 et 1999-2002 que venons d'exposer succinctement, les caractéristiques et les tendances qui suivent.

D'abord, les priorités retenues ainsi que les programmes respectifs dans lesquels elles s'inscrivent ne font pas référence à une vision prospective et globale (plan quinquennal, décennal ou plus, projet de société) à long terme dont ils constitueraient des séquences ou des étapes de mise en œuvre.

Les réformes sont omniprésentes à presque tous les niveaux (macro-économique et sectoriel) créant l'atmosphère d'un vaste chantier de changements importants et nombreux.

Chacun des programmes à moyen terme (1994-1996, 1996-1998, 1999-2002) comporte un nombre considérable d'objectifs prioritaires (actions et mesures) et de domaines d'application. Le champ de ces domaines s'élargit au fil des programmes (reconduction, approfondissement, nouveauté), et il y a plus d'une dizaine de domaines en moyenne par programme. Il en est de même pour les objectifs (actions et mesures) fixés dans chaque domaine. Ce phénomène s'accroît davantage si l'on prend en compte les nombreux programmes bilatéraux et accords régionaux ou sous-régionaux d'échéances diverses qui les décomposent en sous-objectifs spécifiques. De plus, les objectifs et domaines prioritaires concernent les politiques et stratégies aussi bien macro-économiques que sectorielles.

Aucun des programmes n'établit de hiérarchie entre les priorités suivant un rapport de causalité entre elles et pouvant permettre leur réduction à un noyau de base sur lequel les efforts doivent être concentrés, ce qui éviterait une dispersion des ressources. Nous notons de plus qu'on procède rarement à des évaluations d'impact des PAS, la plus récente remontant à il y a sept ans, selon le ministère des Finances.

Les priorités s'appuient sur les concepts de croissance, de libéralisation, de désengagement de l'État, de privatisation, d'intégration régionale et d'ouverture sur le marché mondial. Le rôle moteur du développement est attribué au secteur privé.

Les priorités font de plus en plus référence aux principes de bonne gestion économique (équilibre, redressement, assainissement) ou de bonne gouvernance (démocratisation, État de droit, justice, équité et gestion participative). La décentralisation apparaît comme la stratégie privilégiée de la démocratisation et de la gestion participative.

Il y a une plus grande prise en compte des aspects sociaux et des ressources humaines dans la succession des différents programmes : éducation, santé, promotion ou protection des groupes vulnérables (femmes, enfants, jeunes, personnes âgées, famille), emploi et fonction publique. Autrement dit, il y a une accentuation de la volonté et des efforts de lutte contre la pauvreté.

Nous observons également l'émergence, limitée pour l'instant à certains secteurs, de programmes décennaux (PRODEC, PRODEJ, PRODESS – Programme de développement sanitaire et social) dont certaines étapes sont exécutées dans le cadre des PAS et FASR. Cela augure le début d'un retour aux pratiques de planification à long terme ou plus globalement le renouveau de la planification.

L'atteinte des objectifs prioritaires nécessite impérativement l'assistance technique et financière, ce qui exige le respect rigoureux des conditionnalités (indicateurs économiques et financiers, mesures réglementaires, délais) année par année dans chaque programme (mémoire), d'où un certain nombre d'aléas qui entourent la réalisation des priorités de développement en raison des possibilités de suspension ou d'arrêt des programmes.

Les résultats obtenus pour la période 1994-1998 (programmes 1994-1996 et 1996-1998) dans la réalisation des priorités fixées sont considérés par la communauté financière internationale comme des progrès satisfaisants. On donne le Mali en exemple pour la qualité de sa gestion; on estime qu'il jouit d'une grande crédibilité et constitue une bonne destination pour les investisseurs. La politique économique et financière qu'il a adopté est à la fois prudente et dynamique, et son cadre macro-économique est cohérent et stable. Ce jugement repose largement sur les performances macro-économiques et financières (produit intérieur brut, budget, monnaie et crédit, réformes structurelles, dette extérieure), d'une part, et sur les avancées réalisées dans la mise en œuvre du processus démocratique et la construction d'un État de droit, d'autre part. Cependant, ces performances ne se traduisent pas encore par des changements significatifs dans les conditions de vie et le bien-être des populations où les attentes demeurent très nombreuses et fortes. Il s'agit maintenant d'intégrer dans les politiques, jusqu'ici orientées principalement sur la croissance, la dimension du développement par une meilleure prise en compte des aspects sociaux et des ressources humaines.

3.4 Lutte contre la pauvreté

Le thème de la lutte contre la pauvreté s'est progressivement affirmé au fil des programmes grâce à cette prise en compte des aspects sociaux et des ressources humaines, si bien qu'il occupe désormais une position centrale dans les priorités de développement. Cette évolution encouragée et soutenue par les partenaires au développement va dans le sens de la satis-

faction des attentes fortement exprimées par les populations. Elle s'inscrit dans le cadre logique du concept de développement humain durable défini par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1991 dans son rapport mondial sur le développement humain. Ce phénomène est présenté comme le reflet de la prise de conscience et de la volonté politique des autorités du pays. Le chef de l'État a lui-même placé, lors de sa prestation de serment télévisée, son second mandat (1997-2002) sous le signe de la lutte contre la pauvreté.

De 1994 à 1998, les principales initiatives qui traduisent les efforts de lutte contre la pauvreté se sont manifestées d'abord par des actions limitées à des secteurs dits Filet social et Initiative 20-20 pour déboucher sur un véritable programme global et trans-sectoriel : la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP).

3.4.1 Filet social

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA le 12 janvier 1994, l'État malien et certains de ses partenaires au développement ont convenu de la mise en place d'un fonds servant de « filet social » destiné à atténuer les effets négatifs de la dévaluation sur les couches de population les plus vulnérables et les plus pauvres. La gestion de ce fonds a été confiée à l'Agence pour le développement social (ADS), créée le 26 mai 1994. L'ADS a pour mission principale la lutte contre la pauvreté et pour le développement social⁸⁷. Elle est chargée d'identifier les groupes cibles; de rechercher les financements; de trouver les moyens de prendre en charge des situations d'urgence; et de recevoir et traiter des requêtes provenant des groupes cibles, des collectivités locales et des communautés de base. Les financements de l'ADS sont destinés aux ONG, aux administrations publiques, aux collectivités territoriales et aux associations diverses qui interviennent notamment dans les secteurs de la santé et de la nutrition, de l'éducation, de l'infrastructure et de la génération de revenus.

Le Canada a, dans la même perspective, mis en place dès février 1994 un fonds d'intervention rapide dit Fonds spécial Mali sur les effets sociaux de la dévaluation (FSM-Mali) géré par une structure légère au sein du Service la coopération canadienne (SCC)⁸⁸. Disposant d'une enveloppe de quelque 2 milliards de F CFA (environ 5 millions \$), ce fonds a financé des projets sur les médicaments essentiels, l'éducation, la presse publique et privée, les femmes entrepreneurs du secteur informel ou du secteur de la micro-entreprise formelle, ainsi que sur la communication sociale par l'intermédiaire des associations et groupements de populations défavorisées des quartiers urbains et périurbains de Bamako.

3.4.2 Initiative 20-20⁸⁹

L'Initiative 20-20, formulée par l'UNICEF, a été adoptée lors du Sommet mondial pour le développement social, tenu à Copenhague en mars 1995. On y propose de consacrer, en moyenne, 20 % des dépenses budgétaires et 20 % de l'aide extérieure au

financement des services sociaux essentiels. Cette initiative repose sur la conviction que la fourniture des services sociaux essentiels constitue l'un des moyens les plus efficaces et les plus rentables de lutter contre les manifestations les plus criantes de la pauvreté.

Le suivi de la mise en œuvre, au Mali, de l'Initiative 20-20 depuis le Sommet de Copenhague a été réalisé dans le cadre d'une étude du ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration (MEPI)⁹⁰. Cette étude a permis de tirer les conclusions suivantes :

- Au Mali, la part des dépenses affectées aux services sociaux essentiels dans les dépenses publiques demeure encore faible. L'objectif 20-20 n'est pas encore atteint. En effet, l'écart par rapport à l'objectif se situe respectivement à 3,3 % et 8,09 % pour l'aide extérieure et les dépenses budgétaires.
- Le suivi et la mise en œuvre de l'Initiative 20-20 exigent un engagement sans ambiguïté aussi bien du Mali que de la communauté internationale.

Suivant ces conclusions, le MEPI recommande de :

- procéder aux restructurations inter et intra-sectorielles des dépenses budgétaires en faveur des services sociaux essentiels;
- responsabiliser un département ministériel pour le suivi de la mise en œuvre de l'Initiative 20-20 en collaboration étroite avec les partenaires au développement;
- faire du suivi de l'Initiative 20-20 une composante de la revue des dépenses publiques;
- restructurer le budget de l'État jusqu'au niveau de l'échelon administratif de base;
- poursuivre et renforcer le principe des budgets programmes;
- accélérer la mise en œuvre du PRODEC et du PRODESS;
- engager les consultations nécessaires pour l'allègement de la dette extérieure et la mise en place des mécanismes d'affectation automatique de ces ressources aux services sociaux essentiels;
- procéder à une restructuration de l'apport de l'ensemble des partenaires techniques et financiers en vue d'assurer l'atteinte de l'objectif 20-20⁹¹.

3.4.3 Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté⁹²

Le gouvernement du Mali a adopté en juillet 1998 la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP), élaborée par le MEPI avec l'appui financier et technique du PNUD. Le document officiel a été présenté et discuté à la table ronde tenue à Genève en septembre 1998, et dont nous reparlons plus loin. La SNLP est mise en perspective et s'harmonise avec le cadre macro-économique et les politiques sectorielles. Elle met l'accent sur un objectif clé et prioritaire de la stratégie nationale de développement du Mali, soit la réduction de la pauvreté. Elle s'insère donc dans les plans et les programmes d'ajustement structurel précédemment évoqués, dont elle occupe la place centrale en tant qu'objectif prioritaire bien qu'elle ne soit évidemment pas le seul.

Huit axes stratégiques d'intervention ont été retenus dans la SNLP :

1. l'amélioration de l'environnement économique, politique, juridique, social et culturel en faveur des pauvres;
2. la promotion des activités génératrices de revenus pour les pauvres;
3. l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production;
4. le développement et l'amélioration des performances des filières agro-alimentaires;
5. l'accès des pauvres à l'éducation et à la formation;
6. l'accès des pauvres à la santé de base, à la nutrition, à l'eau potable et à l'assainissement;
7. l'amélioration des conditions d'habitat des pauvres;
8. la coordination efficace de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Chacun de ces axes stratégiques se décompose, en moyenne, en cinq domaines prioritaires, donnant lieu au total à une quarantaine d'actions prioritaires pour l'ensemble de la SNLP, ce qui est beaucoup. En règle générale toutefois, ces actions prioritaires ne sont pas nouvelles, elles figurent presque toutes dans les projets, plans et programmes d'ordre macro-économique ou sectoriel, en cours ou en préparation. La SNLP n'est pas un super programme; elle se veut un cadre de référence pour les différents départements ministériels et leurs directions techniques en vue de la conception et de la réalisation des actions prioritaires spécifiques relevant de leurs politiques ou stratégies respectives.

Le coût estimatif pour la réalisation de l'ensemble des actions prioritaires de la SNLP est de 372,8 millions \$ US (environ 224 milliards de F CFA) pour les cinq prochaines années (1999-2003). La contribution nationale (budget d'État, collectivités décentralisées, associations communautaires, etc.) est de 20 %. Les contributions qu'entendent consacrer à l'examen de la SNLP les partenaires au développement qui ont participé à la table ronde de Genève se chiffrent à 686,8 millions \$ US (environ 412 milliards de F CFA; 1 \$ US = 600 FCFA).

L'Observatoire du développement humain durable (ODHD), créé en octobre 1996, assure le suivi de la mise en œuvre de la SNLP : collecte, traitement, analyse, diffusion de l'information; production d'un rapport annuel. La SNLP est actuellement dans sa phase d'opérationnalisation, c'est-à-dire la formulation détaillée par les départements ministériels et leurs directions techniques des actions concrètes dont ils ont la charge.

4

Mécanismes de coordination

4.1 Coordination des politiques et interventions canadiennes entre elles

4.1.1 Coordination au Canada

En théorie, la coordination des différentes dimensions de la politique étrangère canadienne relève du siège du MAECI. En pratique, comme nos relations avec le Mali se résument surtout au programme d'aide, c'est le siège de l'ACDI qui a la capacité institutionnelle de faire le suivi de nos relations avec ce pays. C'est lors d'événements diplomatiques exceptionnels, comme la visite du Gouverneur général au Mali, que le MAECI reprend les rênes et que les deux institutions collaborent le plus étroitement.

L'Afrique de l'Ouest n'est pas une région très importante sur le plan de la politique étrangère canadienne, comme en témoignent les ressources humaines limitées qui y ont été affectées par le MAECI. Deux analystes se partagent la couverture du Mali au MAECI : un agent politique et un agent économique. Chacune de ces personnes a la responsabilité d'une dizaine de pays de l'Afrique de l'Ouest, ce qui est énorme. Il n'y a pas de mécanisme formel pour s'assurer que les différentes interventions canadiennes au Mali sont compatibles entre elles et avec la politique étrangère du Canada. Chaque agent élabore son propre système, en général établissant un réseau de contacts. Les maigres budgets de voyage ne permettent pas aux analystes de se rendre dans les pays dont elles et ils ont la responsabilité aussi souvent qu'ils ou elles le jugent nécessaire.

L'agent politique est tenu d'assurer le suivi du programme d'aide en général et d'établir des liens entre le MAECI et l'ACDI, sauf pour le Programme de coopération industrielle (PCI) qui tombe sous la responsabilité de l'agent économique. Bien que ce soit le MAECI qui détermine la politique étrangère dans les pays récipiendaires de la coopération canadienne, tel le Mali, c'est l'ACDI qui a le budget pour en faire la mise en œuvre. Mais l'Agence n'informe pas systématiquement le ministère du progrès de tous les projets qu'elle y mène. En fait, le MAECI obtient souvent cette information des ambassadeurs ou ambassadrices sur place.

En principe, les ambassadeurs doivent envoyer des rapports trimestriels au ministère. Mais, en réalité, les ambassades manquent de personnel et les rapports sont souvent très en retard. Au besoin, des mémoires destinés aux ministres peuvent aussi être préparés.

Dans l'énoncé de politique de 1995, le gouvernement s'était engagé à « insister davantage sur le développement de relations avec le secteur privé, y compris le Programme de coopération industrielle (PCI) de l'ACDI, tout en assurant une plus grande coordination entre le MAECI, l'ACDI, la SEE et les autres ministères et organismes en tenant régulièrement des consultations sur les divers projets visés par le PCI de l'ACDI⁹³ ». Nous avons demandé à un de nos interlocuteurs au MAECI si ces consultations avaient lieu dans le cas du Mali. Il nous a répondu qu'en ce qui a trait à son territoire, l'ACDI lui envoie les projets du PCI pour commentaires. Les commentaires demandés concernent la fiabilité de la firme canadienne choisie, et sont généralement favorables. Aucune mention n'a été faite par l'analyste du MAECI quant à l'impact que les projets du PCI pourraient avoir sur la réduction de la pauvreté dans le pays en question.

L'an dernier, le MAECI a commencé à travailler sur une stratégie commerciale pour l'Afrique, en consultation avec la SEE et l'ACDI. Les communications entre le ministère et la SEE semblent satisfaire les deux organismes. Cependant, tous deux estiment que la façon dont l'ACDI est structurée rend le travail difficile : « Pour tout le monde, c'est assez mélangeant l'ACDI », nous disait-on à la SEE, en parlant de la structure globale de l'Agence, « c'est très très très long et compliqué; ce n'est pas standard comment ça fonctionne, il y a trop d'échelons et les règles ne sont pas constantes. »

Il semble y avoir peu de concertation entre l'ACDI (chef de file pour nos relations avec le Mali) et les autres ministères fédéraux dont certaines des politiques touchent le Mali (Finances, Industrie, Citoyenneté et Immigration). Les ministères avec qui les responsables du programme Mali ont établi une collaboration plus étroite sont ceux qui ont participé ou participent à ses projets (Justice, SCHL, Élections Canada). L'ACDI souhaite maintenir ce rôle de gestionnaire de l'APD, et s'inquiète de la possibilité que d'autres instances gouvernementales pourrait y avoir directement accès : « on perdrait tout contrôle », affirme notre interlocuteur. Quant aux projets du CRDI – dont quatre sur sept sont des projets régionaux – seulement un d'entre eux est réalisé dans le cadre d'un partenariat officiel avec l'ACDI (le projet Fondation pour l'appui aux politiques d'éducation non formelle). Selon notre expérience, le fait que le CRDI soit structuré de façon sectorielle plutôt que géographique rend un peu difficile l'obtention d'information sur ses activités dans un pays donné.

Pour ce qui est des relations entre le siège du MAECI et le gouvernement du Québec, il y a une certaine collaboration entre la division du Commerce international du MAECI et le ministère québécois de l'Industrie, de la Science et de la Technologie. Les agents couvrant l'Afrique de l'Ouest ont appris à connaître leurs collègues québécois et québécoises surtout par le truchement du Centre de commerce international de Montréal. Bien que ce réseau de centres (chaque province a le sien) soit géré par Industrie Canada, le MAECI a un agent en poste dans chaque centre. Par contre, les relations entre le MAECI et le ministère des Relations internationales du gouverne-

ment du Québec sont beaucoup plus délicates, pour des raisons politiques évidentes. Par exemple, il n'y a plus de représentant du gouvernement québécois au sein du comité d'Équipe Canada. L'agent politique concluait au sujet de la présence (limitée) du gouvernement québécois en Afrique de l'Ouest : « On maintient de bonnes relations mais chacun fait ses affaires; on n'est pas informés du tout de ce qu'ils font. Chacun pour soi. » En fait, ni au MAECI ni à l'ACDI ne nous a-t-on même mentionné l'existence du nouveau Secrétariat à l'aide internationale du ministère des Relations internationales du Québec dont nous avons parlé à la section 2.4.

4.1.2 Coordination des activités canadiennes au Mali

En pratique, la coordination des activités canadiennes au Mali se fait sur le terrain, et de façon plutôt informelle. Presque tous les Canadiens et Canadiennes avec qui nous nous sommes entretenus disent se fier à l'ambassade du Canada pour obtenir de l'information sur les activités de leurs compatriotes au Mali. Plusieurs ont souligné que le fait que l'ambassadeur en poste soit un ancien employé de l'ACDI et qu'il ait plusieurs années d'expérience en développement facilite la coordination des actions : « le nouvel ambassadeur connaît le développement durable », nous disaient des intervenants d'une ONG canadienne⁹⁴. Plusieurs ont également souligné le rôle du Service de la coopération canadienne (SCC) au Mali (notamment de l'Unité d'appui au programme, dont les experts-conseils sont en majorité maliens).

Quant à son fonctionnement interne, l'ambassade a mis en place les mécanismes suivants pour faciliter le flot d'information afin d'améliorer la coordination et éventuellement assurer la cohérence des interventions :

Comité de gestion

Composé de l'ambassadeur, du directeur de la Coopération, du premier secrétaire et consul, et du contrôleur. Ce comité tient des réunions hebdomadaires.

Comité de coopération élargi

Composé du directeur de la Coopération et de ses sept consultante et consultantes, ce comité tient normalement des réunions mensuelles pour faire le point sur l'évolution des différents projets.

Comité de coordination de la coopération canadienne

Toutes les organisations et sociétés canadiennes présentes au Mali étaient invitées aux réunions de ce comité, maintenant inactif. Ces grandes réunions étaient suivies du Grin (voir ci-après). Plusieurs déplorent la disparition de ce comité. Interrogé à ce sujet, l'ambassadeur nous disait avoir l'intention de le réinstaurer. Par contre, dit-il, « il nous faut une plate-forme commune ». Il semble que, dans le passé, les rapports n'aient pas toujours été faciles entre les ONG de coopération et les compagnies minières. L'ambassade considère la possibilité de créer deux structures, une regroupant le monde de la coopération et l'autre le secteur privé.

Le Grin

Rencontre informelle normalement tenue toutes les deux semaines dans les jardins de l'ambassade, le Grin réunit les Canadiens et Canadiennes et les Maliens et Maliennes amis du Canada autour d'une activité culturelle ou simplement d'un cocktail. Bien que tous les Canadiens y soient invités, et que plusieurs nous aient confié qu'ils y assistent afin de prendre le pouls des interventions canadiennes au Mali, en pratique il est très difficile pour les gens travaillant en dehors de la capitale d'y participer.

Fascicule « Le Canada au Mali »

Normalement publié tous les deux ans par le SCC, ce fascicule contient de l'information sur la politique étrangère canadienne, la coopération canadienne au Mali, ainsi que sur les sociétés privées canadiennes présentes au Mali. Lors de nos visites à l'ambassade du Canada à Bamako en août 1999, la version disponible était celle de 1997, et les données avaient besoin d'être mises à jour.

4.1.3 Commentaires

Alors que ces mécanismes semblent assez bien fonctionner dans le cas des interventions de coopération canadienne au Mali, l'ambassade a de la difficulté à suivre les projets de coopération régionaux qui s'y déroulent (comme nous l'avons mentionné plus haut). De plus, les gens d'affaires canadiens dont les activités commerciales les éloignent de la capitale ou dont la nature nuit à leur visibilité, peuvent facilement passer inaperçus s'ils ne jugent pas pertinent de s'inscrire à l'ambassade.

En ce qui a trait au *Grin*, les Canadiens et Canadiennes en poste à Bamako ainsi que ceux qui sont basés au Canada mais effectuent des missions au Mali semblent beaucoup l'apprécier : « une excellente initiative », nous disait l'un d'eux⁹⁵. Par contre, un Canadien en poste dans une région éloignée de la capitale précisait : « Les gens de Bamako se rencontrent, mais les gens des régions sont négligés. » De plus, certains ont souligné que ces rencontres permettent l'échange d'information, mais non la véritable coordination.

Plusieurs, surtout au sein des ONG, ont déploré la suspension des réunions du Comité de coordination de la coopération canadienne et disent souhaiter une plus grande concertation entre les ONG et les organismes d'exécution canadiens. « Il n'y a pas de synergie entre les différents projets », nous disait un interlocuteur⁹⁶. Un autre était encore plus négatif : « Généralement, tous agissent à titre individuel; il n'y a pas de concertation, sauf si deux organismes dans le même secteur s'entendent bien, ils peuvent coordonner, sinon...⁹⁷ ». Il soulignait que la compétition entre intervenants (ONG et bureaux d'experts-conseils) pour les contrats d'exécution des projets de l'ACDI rend difficile la collaboration, surtout au Canada. Finalement, une autre personne interviewée du milieu des ONG canadiennes précisait que, même s'il existe des mécanismes de coordination à Bamako, ce qui manque c'est « la coordination au niveau des politiques »; ceci, parce qu'il y a des consultations annuelles entre l'ACDI

et les ONG canadiennes, mais pas par pays. Pour le Mali, « Solidarité Canada-Sahel est un point de repère et de réflexion, mais le gouvernement n'y est pas assez impliqué⁹⁸ ».

Finalement, au sujet du travail du SCC, on a dit que : « C'est le dynamisme de l'unité d'appui qui fait se rencontrer les organismes .» Mais « on regroupe seulement les organismes qui ont du financement de l'ACDI – pas les privés financés par la Banque mondiale, par exemple. » Ceci nous a été confirmé au SCC.

4.2 Mécanismes de coordination des relations Canada-Mali

4.2.1 Ambassade du Mali au Canada⁹⁹

L'ambassade du Mali au Canada se présente d'abord comme le porte-parole du gouvernement en ce qui a trait aux décisions prises à Bamako. L'ambassadrice ajoute qu'en vertu de son mandat elle est aussi tenue d'« exploiter dans [s]a juridiction tous les moyens pouvant contribuer au développement socio-économique du Mali ». Elle précisait : « Au Canada, cela passe par la promotion du partenariat économique. » Dans ce sens, les consuls honoraires du Mali à Montréal, Toronto, Fredericton et Vancouver se sont vus confier la mission d'intéresser les milieux d'affaires canadiens à investir au Mali. Un Cercle d'affaires Canada-Mali a également été créé.

Ce partenariat économique, toutefois, semble se faire largement à sens unique. Alors que les gens d'affaires canadiens sont activement courtisés, très peu de leurs homologues maliens viennent faire des affaires au Canada. Pour des raisons historiques et administratives (procédure d'obtention de visas), les Maliens qui font des affaires hors de l'Afrique vont surtout en Asie et au Moyen-Orient. D'ailleurs, en 1996, 44 % des exportations maliennes (comptabilisées) portaient vers la Thaïlande et 23 % vers la Chine¹⁰⁰.

Bien qu'au dire de tous, les relations entre l'ambassade, l'ACDI et le MAECI soient très bonnes, l'ambassade souhaiterait pouvoir tenir des réunions tripartites plus régulières avec ces deux organes gouvernementaux. Malheureusement, le nombre limité de ses cadres (trois) ne lui permet pas d'affecter les ressources humaines nécessaires à ces réunions.

4.2.2 Commissions mixtes

La coordination bilatérale de l'aide canadienne au Mali se fait surtout par l'entremise des commissions mixtes, lesquelles réunissent des représentants et représentantes de l'ACDI, de l'ambassade du Canada au Mali et du gouvernement malien. La septième et dernière commission mixte s'est tenue à Hull en avril 1996, et a établi le programme de la coopération canadienne au Mali pour la période de 1997 à 2002. Ces

commissions se veulent véritablement paritaires et prévoient la participation du Canada et du Mali en partenaires égaux. Au moment des enquêtes L'ACDI et l'ambassade du Canada au Mali se préparaient pour la prochaine session, dont la tenue était prévue à Bamako en 2000.

Processus du côté malien

Avant la session, la Direction la coopération internationale (DCI) demande à tous les départements ministériels de préparer deux listes : (i) les projets en cours avec le pays en question et les fonds nécessaires pour les finaliser; (ii) les appuis futurs souhaités. À partir de cette information, la DCI prépare les requêtes devant être soumises au pays partenaire.

Durant la session, la DCI fait une présentation sur l'état de l'économie et de l'administration malienne. Le pays partenaire présente ensuite son programme de coopération et ses critères de financement. Puis, les projets en cours sont présentés par le gouvernement malien, secteur par secteur. Ensuite, le pays partenaire annonce le montant de l'enveloppe qu'il consacrera aux projets et fait état de son réseau de distribution. Des négociations suivent.

Processus du côté canadien

Ce processus, qui vise à tout mettre en place pour la prochaine commission mixte, a été utilisé il y a cinq ans pour préparer la session de 1996. Il représente un changement par rapport aux consultations bilatérales antérieures, dans lesquelles la participation du pays récipiendaire était beaucoup moins étendue et qui se fondaient davantage sur les analyses de conjoncture économique de la Banque mondiale.

Deux ans avant la session, l'ACDI et l'ambassade évaluent les ressources financières et techniques que le Canada est en mesure d'offrir. Les priorités de la coopération dans le pays en cause sont examinées dans le cadre des différentes politiques internes de l'ACDI. Concomitamment à ce processus, des consultants et consultantes canadiens et maliens procèdent à une évaluation des actions canadiennes déjà en cours. Ce bilan, en cours d'exécution au moment de notre enquête au Mali, inclut dans sa méthodologie des consultations et ateliers sectoriels au Mali ainsi que des enquêtes auprès des bénéficiaires.

L'ACDI organisera ensuite un atelier au Canada avec toutes ses institutions partenaires travaillant au Mali (ONG, universités, sociétés privées), ainsi qu'une table ronde au Mali. Cette fois-ci, la table ronde portera probablement sur la réforme de la fonction publique malienne, reflétant à la fois les grands changements en cours dans l'administration du pays (décentralisation, réforme de l'aide, PRODEC, PRODEJ, PRODESS, etc.) et les priorités canadiennes courantes pour sa programmation au Mali, c'est-à-dire la bonne gouvernance et la démocratisation.

Tout comme en 1996, durant les négociations de la Commission mixte, le Canada entend sélectionner trois secteurs prioritaires pour sa prochaine programmation quinquennale.

4.2.3 Autres mécanismes

Les projets bilatéraux comportent généralement des comités de direction qui regroupent les acteurs canadiens et leurs partenaires du gouvernement malien. Ces comités se réunissent au minimum une fois par an pour faire la revue du projet et élaborer un plan de travail pour l'année à venir. De plus, au besoin, des rencontres de travail sont organisées entre les gestionnaires de projets et des cadres maliens dans les ministères intéressés¹⁰¹.

Certaines ONG canadiennes, appuyées par le Programme de partenariat, ont aussi établi des relations de travail avec certaines structures du gouvernement malien. Par exemple, USC-Canada travaille depuis longtemps en collaboration avec l'Institut d'économie rurale, notamment¹⁰². Dans d'autres cas, c'est le SCC qui organise, selon les besoins, des rencontres de travail réunissant des organismes d'exécution canadiens avec des partenaires du gouvernement malien.

4.2.4 Commentaires

Les personnes interrogées semblent assez satisfaites des processus de coordination entre le Canada et le Mali. Le problème tient davantage à l'insuffisance du budget de l'aide canadienne (qui est en déclin) compte tenu des nombreux besoins du Mali. Parlant des négociations durant les commissions mixtes, le directeur de la DCI nous confiait : « On essaie de faire valoir nos besoins mais c'est difficile ! Pourquoi ? On a trop de besoins !¹⁰³ »

Il ressort clairement de nos entrevues – surtout celles effectuées à Bamako – que, pour la majorité des gens interrogés, c'est le gouvernement malien qui doit assurer la cohérence des interventions des étrangers ayant un impact sur son développement. Par exemple, un conseiller malien au SCC nous disait : « Il n'est pas raisonnable que le gouvernement attende que les partenaires au développement prennent l'initiative. Il revient au gouvernement malien – sa souveraineté en dépend – [d'] initier, contrôler et coordonner ce que font les différents partenaires¹⁰⁴. » Cette opinion rejoint les conclusions de la Revue de l'aide au Mali, sur laquelle nous nous penchons maintenant.

4.3 Mécanismes de coordination multilatérale au Mali

4.3.1 La Revue de l'aide

En 1996, *l'Étude sur la coordination de l'aide extérieure* commanditée par la Primature (ensemble des services qui dépendent directement du premier ministre) malienne concluait que « les agences publiques concernées ne procurent pas une coordination globale ni individuellement ni collectivement. Ceci est tellement vrai que nous nous

retrouvons dans l'unique situation où les donateurs font de leur mieux pour jouer ce rôle à la place de l'État¹⁰⁵. »

Les conclusions de la Revue du système international de l'aide au Mali¹⁰⁶ (avril 1997 – mars 1998) vont dans le même sens :

« Le cadre institutionnel pour la gestion et la coordination de l'aide est déficient à la fois en ce qui concerne la capacité de gestion des institutions maliennes et en ce qui a trait à la qualité des ressources humaines. Les faiblesses les plus sérieuses sont : i) l'absence d'une entité administrative unique responsable de la gestion et de la coordination de l'aide; et ii) le manque de capacités dans les ministères qui en sont présentement en charge.¹⁰⁷ »

De plus, les processus de prise de décision sont diffus, le rôle de chacun des acteurs est mal défini et les responsabilités clés sont excessivement fragmentées entre les départements ministériels. Trois directions rattachées à trois ministères différents se partagent présentement la responsabilité de la gestion de l'aide : la Direction de la coopération internationale (ministère des Affaires étrangères et des Maliens de l'extérieur); la Direction générale de la planification (ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration – MEPI); et la Direction générale de la dette publique (ministère des Finances). D'autres organismes y participent également, mais dans une moindre mesure. Il s'agit de la Direction nationale du budget (DNB) et de la Direction nationale du commerce et de la concurrence (DNCC). En théorie, les responsabilités sont réparties ainsi¹⁰⁸ :

Direction de la coopération internationale (DCI)

Cette direction a la responsabilité de mobiliser le financement auprès des partenaires. Elle s'occupe des commissions mixtes, dont nous avons déjà parlé. Son directeur nous expliquait que, puisque les contributions des partenaires sont de plus en plus conditionnelles à la démocratisation et à la bonne gouvernance, il revient à la DCI de présenter les progrès accomplis par le gouvernement dans ce sens.

Direction générale de la dette publique (DGDP)

La DGDP doit mobiliser des fonds, faire le suivi du financement de la dette domestique et étrangère, et vérifier les comptes des projets spéciaux. Elle assure le suivi et la mobilisation des emprunts et élabore les politiques relatives à l'endettement.

Direction nationale de la planification (DNP)

La DNP, qui relève du MEPI, a pour responsabilités l'évaluation de projets; la détermination des priorités de financement; le maintien d'une base de données sur les projets et la collecte de l'information financière sur les projets d'investissements; ainsi que la programmation d'activités de coopération techniques.

Depuis 1994, un mandat de coordination de l'aide a été donné au MEPI (alors connu sous le nom de Commissariat au Plan). Ce mandat inclut la formulation et la mise en

œuvre de plans de développement nationaux cohérents; le suivi du développement des capacités nationales et la rationalisation de la coopération technique; la préparation et le suivi du budget spécial d'investissement en consultation avec le ministère des Finances.

Commentaires

D'après les conclusions de la Revue de l'aide, en pratique, l'intervention de la DNP est souvent contournée parce que les différents ministères et les bailleurs de fonds préparent et négocient des projets directement entre eux. Il en résulte que les différents ministères sont en compétition entre eux pour l'aide internationale. En fait, tous les ministères continuent à préparer des requêtes de financement. Quant à la DGDP, elle n'a pas encore produit d'analyse globale de l'impact de la dette sur l'économie malienne.

Malheureusement, les personnes que nous avons interrogées s'accordent à dire que le MEPI n'a pas encore réussi à produire un plan de développement national cohérent (bien que la SNLP représente un effort dans ce sens), ni à renforcer suffisamment le rôle national dans la détermination des priorités d'utilisation de l'aide internationale. Une économiste affirmait : « Le Mali ne dispose toujours pas de stratégie globale, transversale de développement.¹⁰⁹ » Un haut fonctionnaire à la DNP commentait : « La coordination de l'aide, c'est un vrai problème. [...] On a conclu que tout doit être harmonisé autour d'un document – d'un plan, quoi! – de grandes orientations à l'économie. Il y a beaucoup de schémas sectoriels, mais il faut un plan stratégique ou un plan quinquennal – les plans qu'on avait mis de côté [...] »

Ce haut fonctionnaire se référait à l'historique du déclin de la planification au Mali, qui est passé d'un système rigide et centralisé au « mécanisme actuel de programmation triennale glissante des investissements publics¹¹⁰ », c'est-à-dire les programmes d'ajustement structurel. D'après le même document, le dernier plan national de développement économique et social du Mali remonterait à 1991. Un ex-ministre nous disait : « En 1990, c'est la Banque mondiale qui a demandé l'abolition du Plan; ça faisait soviétique. On nous a fait perdre les mécanismes de planification qu'on avait¹¹¹. »

Conséquences de la mauvaise gestion de l'aide au Mali

L'absence de gestion efficace du système de l'aide internationale au Mali a abouti à une prolifération des programmes et des projets, avec les conséquences suivantes¹¹² :

- les procédures nationales, par exemple pour la préparation des requêtes de financement et leur soumission aux partenaires, ne sont pas suivies;
- les consultations interministérielles font défaut;
- la complexité et la prolifération des politiques et pratiques de développement rendent difficile leur gestion à l'échelle nationale;
- la distribution sectorielle et géographique des projets laisse à désirer : certains

secteurs et certaines régions reçoivent beaucoup plus de financement que d'autres (par exemple, le domaine de la micro-finance, dans lequel le Canada est très actif; voir l'encadré).

LA MICRO-FINANCE

L'essor des institutions de micro-finance est aujourd'hui considéré par le gouvernement du Mali et l'ensemble de ses partenaires au développement comme un moyen privilégié de lutte contre la pauvreté. Cela ressort à l'évidence dans l'analyse, d'une part, du document cadre de politique économique et financière pour la période 1999-2002 et, d'autre part, de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) dont le troisième axe stratégique vise à améliorer l'accès des pauvres aux services financiers et aux autres facteurs de production.

C'est en 1987 que les premières expériences des caisses de financement décentralisées ont démarré au Mali dans les zones rurales (régions de Ségou et Sikasso) avec l'aide de partenaires, dont le Canada qui a joué un rôle central par l'entremise de Développement international Desjardins (DID). En 1990, DID lançait un projet de développement de caisses d'épargne et de crédit à Ségou et, en 1993, son réseau Nyèsigiso était mis en place avec l'appui de partenaires locaux et de l'ACDI¹¹³. Le projet bilatéral intitulé « Projet d'appui au réseau Nyèsigiso », dont la première phase, commencée en 1993, s'est terminée en 1998, en est maintenant à sa deuxième phase avec un budget de 7,4 millions \$ (1998-2006). Le réseau se propose d'« assurer la collecte de l'épargne dans les classes pauvres et de recycler cette épargne dans des activités créatrices d'emplois¹¹⁴ ». À la fin de la phase I, le réseau Nyèsigiso comptait 43 caisses d'épargne et de crédit, surtout dans les régions de Bamako et de Ségou; plus récemment de nouvelles caisses ont ouvert leurs portes, mais en moins grand nombre, à Mopti et Diré (près de Tombouctou). La phase II, à laquelle la Banque mondiale consacre aussi 2 millions \$, vise la consolidation du projet et sa prise en charge par le personnel local.

Depuis 1987, la micro-finance a connu une croissance exponentielle au Mali et aujourd'hui le système compte environ 75 institutions, dont certaines constituées en réseau (comme Nyèsigiso) regroupent chacune de 40 à 50 caisses de base. Presque tous les partenaires au développement du Mali, bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux et ONG, ont créé leur propre réseau ou apportent leur appui technique et/ou financier à des réseaux existants. Chaque réseau choisit librement ses zones d'intervention ou populations cibles. L'octroi de fonds pour les systèmes de financement décentralisés (SFD) va davantage aux activités du secteur informel qu'à celles du secteur structuré. On porte un intérêt particulier aux activités génératrices de revenus pour les femmes, par exemple dans le cadre d'expériences qui ont ciblé ce groupe en priorité. Par ailleurs, l'analyse globale de l'évolution des SFD montre que la tendance est surtout à l'accroissement du nombre de caisses de base, à l'accélération du rythme de création et de diversification des services offerts et à la constitution de groupes cibles plutôt en milieu urbain que rural.

En 1997, 450 caisses de base ont été recensées contre 371 l'année précédente. La couverture géographique de la région montre que les interventions sont concentrées dans le district de Bamako avec un total de neuf SFD, suivi des régions de Sikasso et Ségou (huit SFD) et des régions de Kayes, Koulikoro, Mopti (six SFD); les interventions dans les autres régions (Tombouctou, Kidal et Gao) sont rares (un SFD). D'ailleurs, la Revue de l'aide de l'OCDE donnait la micro-finance comme exemple de mauvaise distribution géographique des projets d'aide : « [...] la micro-finance financée par plusieurs bailleurs pour le district de Bamako y est surabondante tandis que d'autres parties du pays n'y ont pas accès.¹¹⁵ »

Devant cette incohérence, divers organes ont récemment été créés par le gouvernement malien pour assurer la coordination du système : la Cellule d'appui et de suivi aux systèmes financiers décentralisés (SFD); le cadre de coordination des SFD qui vient d'être transformé en Association professionnelle des institutions de micro-finance; le Groupe consultatif sur la micro-finance; et le Groupe de réflexion sur le système financier. Avec l'appui de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), la Banque africaine de développement (BAD), des organisations de coopération et institutions internationales de financement et d'ONG, ces organes ont élaboré des instruments de coordination à l'échelle régionale et nationale, notamment le Programme d'appui aux systèmes mutualistes d'épargne et de crédit et la Stratégie nationale de développement de la micro-finance, assortie d'un plan d'action pour la période 1998-2001.

Dans le plan d'action 1998-2001, les priorités sont nombreuses tant en ce qui a trait aux objectifs qu'aux activités nécessaires à leur réalisation. Il est indispensable d'en resserrer la coordination, notamment en concentrant les efforts en priorité sur les domaines qui constituent des goulots d'étranglement (formation, refinancement), par la recherche de complémentarité et de synergie entre les interventions de différents partenaires selon leur disponibilité et compétences respectives. Il faut en outre assurer la présence des SFD partout où le besoin se fait sentir et veiller à adopter, parallèlement aux principes d'intervention fondés sur la rentabilité économique et financière à court terme, une approche sociale axée sur le développement humain durable.

Globalement, comme nous le rappelait le Secrétaire permanent de la réforme de l'aide au Mali, la conséquence la plus tragique de cette mauvaise gestion est le gaspillage des ressources et des énergies. Alors qu'il y a eu un grand flux d'aide au Mali (allant jusqu'à 500 millions \$ US par année), il est reconnu que la gestion de cette aide, comme généralement celle des ressources publiques, est loin de répondre aux directives prioritaires du gouvernement, notamment pour ce qui est de la lutte contre la pauvreté.

Non seulement la gestion de l'aide demeure-t-elle peu efficace, mais le fait que le gouvernement malien continue à faire face à des problèmes de corruption ne laisse pas d'inquiéter quant au détournement possible des fonds de l'aide. La lutte contre la corruption était un point de ralliement important lors du renversement de la deuxième République en 1991¹¹⁶. Dans une communication de 1990, publiée en 1992, qui portait sur la corruption et le clientélisme au Mali, Jean-Loup Amselle concluait que « [...] les relations avec l'appareil d'État jouent un rôle prépondérant dans les mécanismes d'accumulation au Mali¹¹⁷ ». L'enracinement social des pratiques de détournement et de redistribution des fonds de l'État suivant des chaînes clientélistes, décrites entre autres par Fay et Amselle¹¹⁸, explique probablement pourquoi la lutte contre la corruption perdure toujours. Elle constituait par exemple un thème majeur de la campagne électorale de 1997 de l'actuel président¹¹⁹. Le problème n'est pas encore réglé puisque, au début de l'an 2000, le gouvernement malien poursuivait ses efforts en lançant l'opération « mains propres », qui a déjà conduit au limogeage de plusieurs dirigeants d'entreprises publiques, dont la CMDT, la Sotelma, l'OPAM et la CNAR¹²⁰.

Réforme institutionnelle

L'objectif de la Revue de l'aide était d'établir un diagnostic des acquis et des faiblesses de l'action du système international de l'aide et de formuler des recommandations en vue d'améliorer son efficacité et son impact. Les recommandations systémiques suivantes ont été proposées¹²¹ :

Concernant les autorités maliennes

1. Créer un cadre institutionnel au sein du ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration pour gérer et coordonner le système de l'aide internationale.
2. Rendre les autorités nationales responsables envers les citoyens de l'utilisation de l'aide et de sa réaffectation aux ONGs et autres organisations de la société civile.
3. Formuler et harmoniser des procédures nationales pour identifier, attribuer, négocier et approuver les projets et programmes de développement.
4. Installer un système d'information et d'évaluation pour les projets et programmes.

5. Disséminer en grand nombre les conclusions des études d'impact des projets et programmes.
6. Rendre les bénéficiaires responsables en exigeant de façon systématique des fonds de contrepartie pour tous les projets et programmes.

Concernant les bailleurs de fonds

1. Accepter intégralement la coordination conduite par les autorités nationales.
2. S'assurer que les bureaux locaux des agences de coopération ont un pouvoir de décision.
3. Donner accès à l'unité d'évaluation malienne à toutes les données financières sur les projets et les programmes.
4. Travailler avec les Maliens pour harmoniser les procédures financières et s'entendre sur les indicateurs d'impact, particulièrement en ce qui a trait aux conditions de vie.
5. Harmoniser les procédures d'acquisition de biens avec les procédures maliennes, et s'assurer qu'elles encouragent (par une clause de préférence pour les produits locaux), la création et l'essor du secteur privé local.
6. Délivrer toute l'aide au Mali.
7. Organiser de façon conjointe des réunions de programmation pour éviter la duplication, le gaspillage des efforts et l'incohérence des activités financées par l'aide.
8. Adopter progressivement une approche « programme » à l'intérieur de laquelle les activités sont gérées par les institutions maliennes.

Suivant l'examen de ces conclusions et recommandations lors de la réunion du CAD tenue à Paris en avril 1998, le MEPI annonçait, durant la table ronde générale sur le Mali à Genève (septembre 1998), que la réforme de l'aide allait d'abord être conduite dans les secteurs de la santé et de l'éducation, et ce, dans le cadre de la décentralisation et des programmes décennaux sectoriels (PRODESS, PRODEC). Le ministère annonçait également la mise en place d'un dispositif institutionnel pour la conduite de la réforme, comprenant les structures suivantes :

- i) Une commission mixte Mali-partenaires au développement, formant l'instance supérieure de décision de la réforme et présidée par le ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration. Cette commission rassemble cinq autres ministres maliens, le chef de la Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles (MDRI) et les chefs d'agences de coopération présentes au Mali.

- ii) Un comité technique, chargé de préparer et d'exécuter les décisions de la commission mixte, et présidé par le représentant du MEPI.
- iii) Un secrétariat conjoint, composé d'un représentant ou d'une représentante de l'administration malienne et d'un représentant ou d'une représentante des agences de coopération, assurant l'animation permanente du processus de réforme.

En novembre 1998, le MEPI présentait au CAD de l'OCDE un « projet de programme de travail pour la période décembre 1998 – juin 2000 », élaboré par le secrétariat conjoint¹²². Au moment de nos enquêtes, très peu avait été accompli dans la mise en œuvre de ce programme. Un analyste de l'ACDI jugeait même, en juin 1999, que « ça ne fonctionne pas pour le moment. Depuis la table ronde il y a huit mois, rien ne s'est passé. La Revue de l'OCDE a mis en place tout ce qu'il fallait faire, mais il y a manque de capacité; le Mali n'arrive pas à prendre ça en main. »

Bien que d'autres commentateurs aient abondé dans ce sens durant nos entrevues, il est important de comprendre qu'il y a également des motivations politiques et économiques derrière cette lenteur. Dans un essai publié en mars 1999, le Secrétaire permanent de la réforme de l'aide attribuait la résistance observée à la crainte, chez les Maliens et Maliennes, que cette réforme n'entraîne la réduction du flot total de l'aide et la perte de certaines prérogatives, d'une part, et aux motivations politiques et économiques des pays bailleurs de fonds, d'autre part. « L'aide est associée à l'identité du bailleur, » écrit-il, « et chacun veut voir son drapeau flotter dans le pays récipiendaire. Les contribuables des pays donateurs demandent des résultats [...]. L'aide liée procure des bénéfices évidents pour les pays donateurs, et l'assistance technique liée aux projets crée de l'emploi pour leurs citoyens [...] »¹²³.

4.3.2 Table ronde sur le développement du Mali (PNUD)

« Internationalement », comme il nous a été expliqué au ministère des Finances, « il y a deux façons de mobiliser les grands fonds : le groupe consultatif de la Banque mondiale, et les tables rondes du PNUD ». Le Mali a souvent recours aux tables rondes¹²⁴. La quatrième conférence de table ronde des partenaires au développement du Mali s'est tenue à Genève les 16 et 17 septembre 1998¹²⁵. Elle s'inscrit dans le cadre d'une série de tables rondes que le PNUD a organisées sur les grandes questions relatives au développement socio-économique du Mali. L'objectif ultime de cette pratique adoptée par le PNUD est de créer un cadre de mobilisation, de concertation et de coordination entre le Mali et ses différents partenaires autour des politiques, des stratégies et des programmes d'actions de développement. La délégation du Mali était conduite par son premier ministre, chef du gouvernement, et comprenait plusieurs ministres, le Commissaire au Nord, le chef de la MDRI, et des représentants et représentantes de la société civile. Les délégations d'une vingtaine de pays amis, dont le Canada, et d'une trentaine d'institutions ont également pris part à la conférence.

La conférence avait pour objectifs principaux de :

- permettre un dialogue fécond sur la SNLP, qui s'harmonise tant avec le cadre macro-économique qu'avec les politiques et programmes sectoriels;
- promouvoir la mobilisation et la coordination des partenaires au développement pour accompagner les efforts internes du Mali dans la mise en œuvre de la SNLP;
- permettre un échange fructueux dans le cadre de la Revue du système international de l'aide au Mali, menée en partenariat avec le CAD de l'OCDE et le PNUD.

Au moment de nos enquêtes, le gouvernement malien communiquait les conclusions de la table ronde de Genève aux principaux acteurs maliens concernés dont la participation est nécessaire pour la mise en œuvre des recommandations. Cette diffusion a déjà été faite auprès de l'Assemblée nationale, des médias et des jeunes. On prévoit faire de même auprès d'autres groupes importants.

Pour donner suite à la conférence de Genève, le gouvernement du Mali prépare, avec l'appui du PNUD, la tenue de tables rondes sectorielles dans les domaines jugés prioritaires pour son développement, soit la décentralisation, l'habitat et le développement rural.

4.3.3 La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et ses comités

Alors que la section 3.4.3 de ce rapport portait sur l'avènement et le contenu de la SNLP, la présente section traite des aspects liés à la coordination de sa mise en œuvre, dans la mesure où la SNLP s'appuie sur plus d'une vingtaine de programmes, plans, projets, et schéma directeurs.

En effet, compte tenu de la nature multidimensionnelle de la pauvreté, la SNLP est par définition une stratégie transversale qui concerne plusieurs secteurs, et ce, à des degrés divers. La SNLP n'est pas un super programme coiffant tous les autres, mais un cadre de référence qui vise à obliger les programmes sectoriels à être cohérents entre eux en se concentrant sur un objectif clé, soit la réduction de la pauvreté.

L'articulation de la SNLP et des programmes sectoriels est un processus qui se veut permanent et bilatéral. D'un côté, les actions proposées dans les huit axes stratégiques de la SNLP doivent prendre en considération les actions en cours ou déjà planifiées sur le plan sectoriel. De l'autre, les ministères sectoriels doivent s'assurer que leurs programmes et leurs projets cadrent avec la SNLP.

Ainsi, la SNLP assure la cohérence des interventions sur les plans macro, meso et micro-économiques en tenant compte non seulement de l'incidence des différentes politiques sur les conditions de vie des ménages pauvres, mais aussi du fonctionnement des marchés des biens et des services ainsi que de l'importance des facteurs de production, des opportunités ou des choix rendus possibles par les incitations.

L'harmonisation des actions se répercute aussi sur le financement. Se fondant sur les informations transmises par les ministères et les bailleurs de fonds, la SNLP a estimé le coût de chaque action proposée. Étant donné que toutes les actions proposées s'inscrivent dans les politiques et programmes sectoriels ou multisectoriels, soit en cours ou en voie de préparation, la recherche et la mobilisation de leur financement doivent se faire dans le cadre desdits politiques et programmes.

En juin 1999, le gouvernement malien a créé un cadre légal pour la mise en œuvre de la SNLP en fixant par décret les mécanismes institutionnels de coordination et de suivi de la Stratégie du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté au Mali (SDHD/LCP)¹²⁶. Ce décret stipule que la coordination et le suivi de la SDHD/LCP s'effectuent par l'intermédiaire des organes suivants : le Comité d'orientation; le Comité national de coordination et de suivi (CNCS); et l'Observatoire du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté (ODHD/LP).

Le Comité d'orientation est l'organe de supervision et d'orientation de la SDHD/LCP. À ce titre, il doit promouvoir la synergie entre les différents partenaires (gouvernements, communautés de base, ONG, bailleurs de fonds et autres partenaires techniques et financiers) en plus d'orienter et de contrôler les activités du CNCS. Le Comité d'orientation est présidé par le premier ministre du Mali et en font partie 17 ministres; le chef de la MDRI; le directeur de l'ADS; des représentants et représentantes de la société civile malienne; ainsi que les représentants résidents, chefs de délégation ou de mission de 16 organismes multilatéraux et bilatéraux de coopération technique et financière. Le Comité d'orientation se réunit sur convocation de son président.

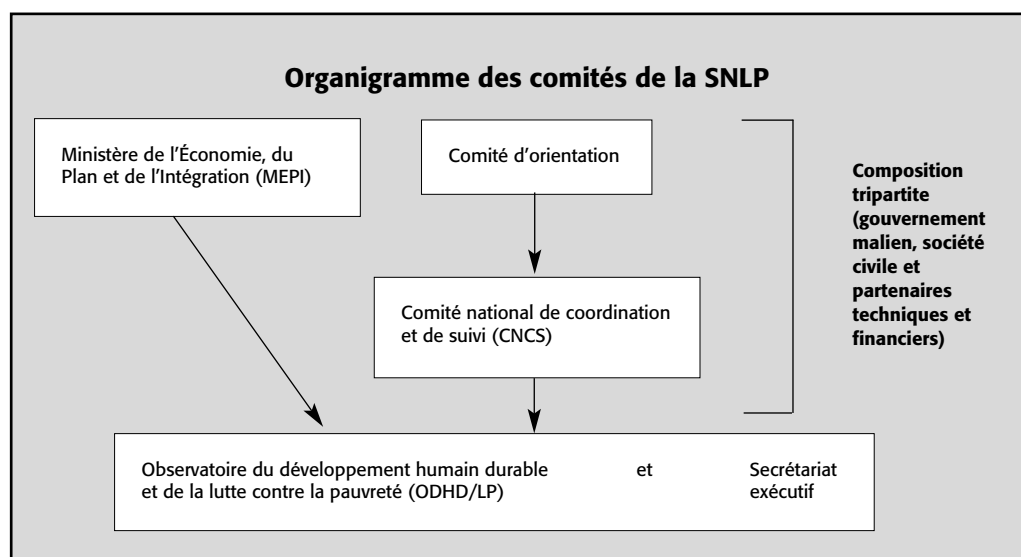
Le CNCS assure la coordination et le suivi des projets, des programmes et de toute autre activité dans le domaine du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté au Mali. Il est présidé par le ministre chargé du Plan ou son représentant et se compose de représentants et de représentantes de haut niveau technique de neuf ministères concernés; de représentants et de représentantes de la MDRI et de l'ADS; de plusieurs hauts fonctionnaires; de deux représentants et représentantes de la société civile; et de deux représentants et représentantes des partenaires techniques et financiers.

Le CNCS se réunit en session ordinaire une fois par trimestre sur convocation de son président. Il a pour mission de :

- valider les définitions essentielles, les approches et les actions proposées pour la mise en œuvre de la Stratégie du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté;
- coordonner, suivre la mise en œuvre de la SNLP et veiller à la rationalisation et à la cohérence des projets et programmes sectoriels, intersectoriels, régionaux et locaux en matière de lutte contre la pauvreté;

- élaborer et mettre en œuvre un plan de communication sur la SNLP;
- orienter et contrôler les activités de l'ODHD/LP et lui apporter l'appui nécessaire à la réalisation de ses travaux;
- valider le rapport annuel sur le développement humain durable élaboré par l'ODHD/LP;
- valider le rapport annuel d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre de la SNLP préparé par l'Observatoire.

L'ODHD/LP est une structure technique légère rattachée au ministère chargé du Plan, et financée par le PNUD et la Banque mondiale. Il a pour mission l'analyse, le traitement et la diffusion des informations existantes en vue d'améliorer la définition et l'évaluation des politiques, programmes et projets centrés sur le développement humain durable et la lutte contre la pauvreté au Mali. L'ODHD/LP est chargé de produire et publier annuellement un rapport sur le développement humain durable au Mali et un rapport d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre de la SNLP. Il a aussi comme mandat de mettre en place un mécanisme de suivi de l'exécution et de révision périodique de la SNLP. De plus, l'ODHD/LP fait office de secrétariat du Comité national de coordination et de suivi.



4.3.4 Commentaires

Il est trop tôt pour évaluer la mesure dans laquelle la SNLP a réussi à réduire la pauvreté et à agir comme instrument de coordination des actions des partenaires au développement. Au moment de nos enquêtes, la Stratégie en était au stade de l'opérationnalisation, avec l'appui technique de consultants canadiens recrutés par le PNUD, la Banque mondiale et le MEPI. Une première évaluation formelle de la SNLP est prévue pour 2002. Tous s'accordent à dire que dans un pays comme le Mali, où on estime que 71,6 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté¹²⁷, la lutte contre la pauvreté représente un défi énorme. Un haut fonctionnaire de l'ODHD/LP nous

disait : « Nous sommes dans un pays pauvre, où plus de 70 % de la population est pauvre; donc tout effort de développement, c'est de la lutte contre la pauvreté¹²⁸. »

La coopération canadienne appuie la SNLP, dans la mesure de ses moyens. Un haut fonctionnaire à l'ambassade nous affirmait : « Nous appuyons entièrement la SNLP mais, compte tenu de notre budget de 16 à 18 millions \$ par année, on ne peut pas travailler sur les huit axes.¹²⁹ » À l'ODHD/LP, on reconnaissait spécifiquement les efforts de l'ambassadeur du Canada au Mali, jugeant même que le Canada agissait comme « locomotive » pour la mise en œuvre de la SNLP dans les secteurs de l'éducation, de la micro-finance et de la décentralisation¹³⁰.

La SNLP apparaît comme un instrument prometteur de coordination des efforts de développement. Un cadre de la DCI avec qui nous nous sommes entretenus considérerait déjà que les accords conclus par les partenaires à Genève concernant les actions à mener dans le cadre de la SNLP servaient véritablement de guide¹³¹. Comme nous l'expliquait un haut fonctionnaire de l'ODHD/LP : « Pour tous les partenaires – bilatéraux, multilatéraux, ONG – la lutte contre la pauvreté est centrale; mais chacun intervenait à droite et à gauche. La SNLP donne une cohérence à ces efforts; le MEPI en est le point de coordination.¹³² ». En effet, la SNLP s'inscrit dans les démarches de renouveau de la planification et de réforme de l'aide qui visent à donner éventuellement au MEPI le contrôle de la gestion de l'aide et du plan de développement du pays, bien que pour le moment, la Stratégie semble toujours pilotée par le PNUD, ce qui n'inspire pas confiance à tous nos interlocuteurs.

Quant à savoir si la SNLP pourra atteindre ces objectifs en pratique, les opinions sont partagées. D'abord, plusieurs croient que la SNLP ne remplace pas un véritable plan de développement à long terme pour le pays, et qu'elle n'est qu'un regroupement de programmes sectoriels. Un analyste qui a participé à l'élaboration de la Stratégie nous confiait : « Je suis très sceptique. La pauvreté est un tout global. Dans la SNLP, on a refractionné la réalité : éducation, santé, etc. La vision intégrative [sic] est là au niveau de l'analyse, mais au niveau des propositions d'interventions, la vision intégrative est perdue; chaque stratégie devient une finalité à atteindre. Pourquoi ? Chacun a son terrain à privilégier.¹³³ »

Deuxièmement, nous observons, comme plusieurs des personnes interrogées, une certaine tension entre l'esprit de la SNLP et les efforts de décentralisation. Bien que la Stratégie ait été élaborée de façon participative, nous nous inquiétons, par exemple, de l'opinion émise par un cadre de haut niveau à la MDRI : « Nous pensons que la lutte contre la pauvreté ne peut pas prendre la forme d'un projet monté par l'État. Il y a toujours une vision sectorielle dans la SNLP; nous visons une vision horizontale : que le développement soit défini par les communes. La SNLP n'est pas contraire, mais ça ne donne pas une capacité d'initiative à la base. [...] La planification doit venir de la base; à ce moment, il n'y aura pas de problème de cohérence.¹³⁴ »

Le véritable test sera l'opérationnalisation de la SNLP, surtout à l'échelle régionale, communale et de la société civile. Un coordonnateur au Comité de coordination des actions des ONG au Mali (CCA-ONG), qui a contribué à l'élaboration d'une communication sur le rôle des ONG maliennes dans la mise en œuvre de la SNLP¹³⁵, déploreait que : « Les comptes-rendus restent à très haut niveau; ils ne sont pas restitués à la société civile. On demande de l'information, mais à sens unique. C'est un aspect que la coopération internationale doit prendre en compte : la volonté politique y est, mais le processus participatif laisse à désirer. » Il ajoutait : « Il n'y a pas d'appropriation par la société civile », un avis partagé par un conseiller technique du SCC¹³⁶. Sur les plans régional et communal, la SNLP prévoit instituer des organes de coordination et de suivi en matière de lutte contre la pauvreté composés de représentants et de représentantes de l'administration, de la société civile et des collectivités décentralisées. Au moment de nos enquêtes dans la région de Kayes, rien de tout cela n'avait été fait. Ironiquement, la SNLP est peut-être victime de l'importance qu'elle revêt pour les plus hautes instances politiques du pays. Un conseiller technique au ministère des Finances nous rappelait qu'« Alpha [le président Alpha Oumar Konaré] a placé son mandat sous le signe de la lutte contre la pauvreté; il a accéléré le programme; les gens n'ont pas eu le temps ».

5

Étude de cas régionale : Interventions canadiennes dans la région de Kayes

5.1 Présentation de la région

La région de Kayes est située à l'ouest du Mali, faisant frontière avec la Mauritanie au nord, le Sénégal à l'ouest et la Guinée au sud. Sa population est estimée à 1 311 350 personnes¹³⁷. C'est une région isolée du reste du pays par la rareté et la mauvaise qualité des différentes voies de communication, que ce soit les transports ou les télécommunications. La production agricole y est difficile, en partie à cause du climat sahélien, de la faiblesse et de l'irrégularité des pluies. En matière énergétique, la région est très mal desservie.

Kayes est donc une région défavorisée, qui attire peu d'investisseurs et est marquée par une forte émigration de sa main-d'œuvre, notamment vers d'autres pays africains et vers la France. Pourtant, la région a du potentiel, par exemple dans les secteurs agro-pastoral, énergétique, hydraulique et minier. L'accès possible au marché sous-régional et « l'existence d'un réseau bancaire recevant plusieurs dizaines de milliards de francs CFA par an non thésaurisé¹³⁸ » sont aussi des atouts.

Reconnaissant la réalité de ce sous-développement, le gouvernement du Mali a organisé, en janvier 1997, une table ronde sur le développement socio-économique de la région de Kayes, mise sous la responsabilité du ministère des Zones arides et semi-arides¹³⁹. Nous soulignons ici quelques-uns des constats et des recommandations issus de cette table ronde.

Constats¹⁴⁰ :

- insuffisance d'organisation et de participation des populations au processus de prise de décision sur le développement de leur localité;
- insuffisance de concertation entre l'État, les bailleurs de fonds et les organisations paysannes dans la mise en œuvre des politiques de développement;
- insuffisance dans l'utilisation rationnelle des flux financiers drainés par les émigrés;
- centralisation de la politique minière;
- insuffisance de la formation professionnelle, particulièrement pour « faire face à la concurrence créée par l'intégration sous-régionale (l'UEMOA) et la mondialisation de l'économie »;
- faible spécialisation, manque de diversification des activités économiques.

Recommandations¹⁴¹ :

- créer un système de crédit adapté par la promotion des caisses d'épargne villageoises;
- développer les capacités des organisations paysannes.

Sous le volet « organisation et implication des populations » :

- alphabétisation et formation des populations;
- création de « cadres d'échange et de concertation entre les différents intervenants ».

Nous relevons également la suggestion de créer un comité de coordination, réunissant « des représentants de la population, des associations locales, des Maliens de l'extérieur, des coopératives, des ONG, des organismes de coopération décentralisés, d'autres acteurs du développement, de l'État et de ses services déconcentrés¹⁴² ». Ce comité, appuyé par une équipe pluridisciplinaire de coordination, aurait la charge de « suivre les acteurs de développement dans la région de Kayes en conformité avec la politique nationale et les préoccupations au niveau de la région ». La création de groupes sectoriels de travail était également prévue. La possibilité d'ériger Kayes en « zone économique spéciale » était également suggérée¹⁴³.

Lors de notre enquête en août 1999, rien de tout cela n'avait été fait, mais un projet de Plan d'action a été rédigé pour assurer le suivi de la table ronde. On est présentement à la recherche de financement pour le réaliser. Durant la rédaction de ce Plan d'action, la SNLP n'a pas servi de document de référence, mais ce sont plutôt les grands programmes sectoriels comme le PRODEC et le PRODESS qui ont été pris en compte¹⁴⁴.

5.2 Secteur minier

5.2.1 Le secteur minier dans la région de Kayes

La région de Kayes recèle des quantités appréciables d'or, de diamant, de fer, de cuivre et de grenats¹⁴⁵. Rappelons que, lors de la table ronde sur le développement socio-économique de la région (1997), la centralisation de la politique minière avait été identifiée comme une contrainte au développement régional. Un exemple de cette centralisation est la « délivrance de permis d'exploitation minière à l'insu des populations de la zone », pratique définie lors de la même table ronde comme un obstacle à la cohésion sociale de la région¹⁴⁶. Les solutions proposées étaient les suivantes¹⁴⁷ :

- informer les populations sur la mise en œuvre des projets miniers les concernant;
- obliger l'État à investir une part de ses revenus miniers dans la région;
- obliger les sociétés minières à « investir dans les infrastructures de développement de la région une partie de leurs bénéfices pour compenser le préjudice causé à l'environnement de la région et aux populations »;
- créer une Direction régionale de la géologie et des mines;

- améliorer et moderniser l'exploitation minière traditionnelle;
- prendre en compte l'aspect environnemental dans l'exploitation minière;
- assurer la participation des communautés dans la prise de décisions concernant leur environnement.

5.2.2 Étude de cas : la mine de Sadiola¹⁴⁸

Le dépôt d'or de Sadiola, exploité de façon artisanale dans le passé, a été « redécouvert » par une étude géologique en 1987. Des droits d'exploration ont été accordés à la société canadienne IAMGOLD en 1990. En octobre 1992, une entente a été conclue entre IAMGOLD et la compagnie sud-africaine Anglo American Corporation (AAC). La construction de la mine a commencé en 1995 et le premier lingot d'or a été produit en décembre 1996. La mine a atteint sa capacité de production maximale en mai 1997. Elle est la plus grosse mine d'or au Mali et elle jouit présentement du plus bas coût au monde pour l'or.

La mine de Sadiola est gérée par la Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola S.A. (SEMOS), dont les actionnaires sont IAMGOLD (38 %), AngloGold (38 %), le gouvernement malien (18 %) et la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale (6 %). En 1998, IAMGOLD se classait au troisième rang des sociétés dont les revenus avaient le plus augmenté au Canada d'après le *Report on Business Magazine*. Ses revenus pour 1998 se chiffraient à 63,6 millions \$, en croissance de 393,10 % depuis cinq ans¹⁴⁹. De ces revenus, 8,7 millions \$ étaient des profits – ce qui est tout de même loin derrière ceux d'un géant comme Barrick Gold, aussi présent au Mali, qui enregistrait des revenus de 1 340 000 000 \$ et des profits de 301 millions \$ la même année¹⁵⁰.

La mine est située à environ 80 km au sud-ouest de Kayes, dans une région rurale vivant largement d'agriculture de subsistance, d'élevage, de chasse et d'émigration. L'or est exploité par une carrière à ciel ouvert qui, au moment de notre visite, avait atteint 2 km de long, 800 m de large et 190 m de profondeur. Des produits chimiques très toxiques comme le cyanure et l'acide chlorhydrique sont utilisés dans le cycle de production. La SEMOS nous informe que les conteneurs remplis de ces produits voyagent sous escorte et sont constamment suivis par satellite. Un système de sécurité très perfectionné est en place pour contrôler l'utilisation de ces produits. Par contre, un Canadien travaillant dans la région nous a dit avoir vu des bidons de cyanure vides à vendre au marché de Kayes; on les utiliserait pour transporter de l'eau.

La mine importe environ 50 000 tonnes de matériaux par an, dont 40 % sont du combustible. Les magasins de la mine garde un inventaire d'une valeur moyenne de 10,5 millions \$ US. La plupart de ces matériaux (environ 75 %) arrivent d'Europe au port de Dakar, sont acheminés ensuite par train jusqu'à Kayes, puis par la route jusqu'à Sadiola, ou alors par la route à partir de Dakar. Une route, assez médiocre, a été construite par la SEMOS entre Kayes et Sadiola, et la compagnie travaille aussi à améliorer

le réseau routier sénégalais qu'elle utilise. Très peu des matériaux nécessaires aux opérations de la mine sont disponibles dans la région de Kayes, et seulement 15 % des achats viennent du Mali. Les magasiniers de la mine ont travaillé avec la Chambre de commerce de Kayes pour arriver à ce pourcentage et espèrent pouvoir l'augmenter.

Sur le plan des ressources humaines, les premiers employés de la SEMOS ont été recrutés en 1995, et la majorité ont été embauchés en 1996. À cause de l'absence d'industrie minière industrielle au Mali, très peu de candidats avaient l'expérience recherchée, et la compagnie a dû faire beaucoup de formation en cours de travail. La mine emploie présentement 70 expatriés (dont sept Canadiens) et 548 Maliens; ces données ne sont pas désagrégées par sexe par l'administration, mais notre hôte estime que des 318 employés de la SEMOS, moins de 10 sont des femmes. La compagnie a un programme de « malianisation » qui a pour objectif de remplacer 50 % des 58 expatriés par des Maliens. Le sous-traitant sud-africain, Moolman Brothers, qui s'occupe de l'excavation et emploie 11 expatriés et 224 nationaux, n'a pas de programme de ce genre.

Une opération de cette envergure a un impact appréciable sur l'environnement. Par exemple, un témoin a affirmé que de larges sections de terrain ont été déboisées durant la phase d'exploration, et qu'elles n'ont jamais été replantées – ceci dans une région très touchée par la désertification. Pour la phase de production d'or, une évaluation de l'impact du projet sur l'environnement physique et social sur la région de Sadiola a été menée en 1994. La mine a mis en place un système de gestion environnementale fondé sur la norme internationale ISO 14001. Un service de l'environnement a été créé et des vérifications indépendantes sont effectuées régulièrement. C'est ce service qui est en charge du programme de développement communautaire de la mine dont nous parlons plus loin.

Impact socio-économique de la mine sur la région

Nous avons effectué des entrevues dans le village de Sadiola ainsi que dans la ville de Kayes pour faire une évaluation sommaire et préliminaire de l'impact de la mine sur la région. Une étude de plus longue durée serait nécessaire pour pouvoir se prononcer de façon définitive sur tous les effets de la mine sur le plan social, économique et environnemental. Nous ne dégageons ici que quelques pistes.

La cité minière comprend 180 maisons de béton, un supermarché, une clinique, un club de divertissements et deux écoles : une pour les enfants des employés maliens et une autre pour les enfants des expatriés. Les expatriés ainsi que les cadres et professionnels maliens et leurs familles sont logés dans cette confortable cité. Pour satisfaire les besoins en eau de la mine et de la cité minière, 500 000 mètres carrés d'eau par mois en moyenne sont pompés du fleuve Sénégal et acheminés sur une distance de 60 km.

Il y a six villages près de la mine. Deux, Sadiola et Farabagouta, ont dû être « déplacés ». La mine estime le nombre d'habitants et d'habitantes autochtones de chaque village à 550 individus et le nombre de nouveaux arrivants à environ 900 personnes pour les deux villages. La reconstruction des deux nouveaux villages a coûté à la mine 5,5 millions \$ US. Ce sont les normes de la Banque mondiale (un des actionnaires de la SEMOS) sur le déplacement involontaire qui ont servi de norme minimale. La SEMOS estime avoir amélioré les normes d'habitation pour tous les villageois et villageoises, remplaçant les maisons de banco (adobe) à toit de chaume par des maisons en briques à toit de tôle, construisant des routes carrossables dans les villages, une école et une clinique, et installant des pompes à eau. À notre connaissance, les habitants, qui ne possèdent pas de titres fonciers, n'ont pas eu droit à une compensation financière du gouvernement malien pour leur expropriation.

Depuis le début du stade de production, la SEMOS dépose chaque mois 5 000 \$ US dans un Fonds de développement social. L'accès à ces fonds doit être approuvé par le gouverneur de la région de Kayes. Ces fonds sont réservés à des projets de développement durable communautaires, proposés par les villageois. Une experte sud-africaine a récemment été embauchée pour coordonner ce fonds¹⁵¹. Elle travaille en collaboration avec des agents de liaison communautaire maliens. De plus, afin d'améliorer la concertation avec les populations locales, une ONG malienne, ASEANI, a récemment été engagée par la SEMOS. Cette ONG a envoyé des animateurs dans les villages, dont un qui y loge de façon permanente.

Plus de 100 000 \$ US sont maintenant accumulés dans le fonds, mais toutes sortes de difficultés viennent en ralentir l'utilisation. D'abord, malgré les efforts des agents de la SEMOS, il semble y avoir d'énormes problèmes de communication entre les villageois et l'administration de la mine. Cette dernière s'impatiente de voir le faible nombre de propositions de projets viables présentés par les villageois et villageoises tandis que, dans les villages, beaucoup voient ce fonds comme la « part » qui devrait revenir à la communauté, sans conditions d'utilisation. On nous a rapporté que plusieurs villageois s'attendaient à ce que la mine appelle les chefs de famille et distribue l'argent du fonds, sur lequel on comptait pour acheter du mil.

Un autre problème est dû aux inégalités créées par la reconstruction de Sadiola et de Farabagouta; les quatre autres villages se considèrent lésés de ne pas avoir bénéficié de constructions d'infrastructures comme les deux villages reconstruits. De plus, les nombreux nouveaux habitants de Sadiola et de Farabagouta, venus s'installer il y a quelques années dans l'espoir d'obtenir un emploi à la mine ou à la cité minière, n'ont pas reçu le même niveau d'aide que les autochtones du village. La compagnie les a dédommagés à concurrence de la valeur de leurs anciennes maisons, mais comme la plupart ont voulu avoir, eux aussi, des maisons de briques et de tôle, ces familles se sont endettées.

Au village de Sadiola, on estime que la population du village a triplé depuis les débuts des activités minières dans la région. Les nouveaux arrivants sont donc plus nombreux que les anciens et plusieurs viennent des pays voisins. Parmi ces personnes se trouveraient une quarantaine de prostituées. Selon une étude effectuée par le Groupe de recherche et de développement rural dans le Tiers-Monde (GRDR), une ONG malienne basée à Kayes, la prolifération des cas de sida et de toutes les MTS s'est accrue à Sadiola, jusqu'à atteindre le taux le plus élevé de la région¹⁵².

Finalement, l'administration de la mine ne semble pas porter assez attention aux rythmes agricoles de la région. D'une part, le déplacement des deux villages a été complété durant la saison des cultures, avec le résultat que plusieurs agriculteurs n'ont pas pu semer à temps, nous a-t-on dit. D'autre part, dans un effort de reboisement, la SEMOS a remis aux villageois des jeunes arbres à planter, mais ils les ont distribués en avril, au plus fort de la saison sèche. Les villageois se seraient exclamés « Tiens ! On nous a donné du bois ! » Les arbres n'ont pas été plantés.

La mine semble avoir eu un impact économique limité sur la région de Kayes. Le développement des infrastructures scolaires et de santé n'a touché que la région de Sadiola. Au chapitre de l'emploi, les informations que nous avons recueillies sont contradictoires lorsqu'il s'agit de savoir si la présence de la mine a réduit l'émigration hors de la région. Peu de marchands kayesiens fournissent la mine et sa cité en matériel, et le transport des matériaux est généralement effectué par des transporteurs sénégalais. La construction de la route Kayes-Sadiola a été faite en fonction des besoins de la société minière, non de ceux des populations. Finalement, les recettes fiscales et le revenu de dividendes perçus par le gouvernement malien – dont on nous a dit au ministère des Finances de Bamako qu'ils avaient été minimes jusqu'à maintenant – semblent rester à Bamako.

L'avenir

Dans l'avenir immédiat, la SEMOS voudrait transformer son Fonds de développement en une Fondation, dans le but d'attirer des fonds d'autres partenaires et d'entreprendre des projets dans toute la région. Cette volonté reflète en partie le désir de planifier l'avenir, après l'exploitation de la mine, pour éviter les bouleversements sociaux en créant des opportunités d'emploi. Cette préoccupation, qui viendrait du représentant de la Banque mondiale au conseil d'administration de la SEMOS, est partagée à Kayes par les administrateurs et les employés de la coopération internationale. La SEMOS travaille présentement à un projet d'orpillage dans cet esprit, qui devrait créer jusqu'à 300 emplois.

On prévoit maintenant la fermeture de la mine pour l'année 2004, ce qui est plus tôt qu'initialement envisagé, à cause de la baisse du prix de l'or. Les feuillets de présentation de la mine préparés par la SEMOS nous informent qu'il est prévu d'encercler alors les aires de dépôts de déchets miniers et de les reboiser, ainsi que de rendre sécu-

ritaire la carrière, bien que la méthode employée ne soit pas spécifiée. De plus, « toute l'infrastructure sera démantelée ou jetée en conjonction avec les facilités de la SEMOS¹⁵³ ».

5.3 Secteur de l'éducation

5.3.1 La situation à Kayes

La table ronde sur le développement socio-économique de la région de Kayes a aussi permis de déterminer diverses contraintes, notamment¹⁵⁴ :

- l'insuffisance d'infrastructures éducatives, de mobilier et d'enseignants et d'enseignantes;
- le faible encadrement du corps professoral;
- l'« hostilité des populations rurales face à la scolarisation des filles »;
- le piètre rendement des élèves;
- le manque d'écoles techniques et de centres d'alphabétisation.

D'après l'UNICEF, la région de Kayes possède, avec la région de Mopti, les plus bas taux de scolarisation des filles au Mali¹⁵⁵.

Parmi les solutions proposées lors de la table ronde¹⁵⁶, soulignons les suivantes :

- élaborer et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation des communautés afin de les inciter à prendre la situation en mains;
- dynamiser et améliorer le cadre de concertation entre l'école, les parents et les autorités.

Nous examinons ici des initiatives canadiennes qui vont dans ce sens, mais d'abord il est utile de situer ces efforts dans le contexte national des réformes de l'éducation.

5.3.2. Concertation nationale et régionale en éducation

À l'échelle nationale, le processus qui a mené à l'élaboration du PRODEC est généralement considéré comme exemplaire dans la façon dont il a rassemblé les différents acteurs du secteur d'une façon cohérente et participative. Certaines communautés, des élèves et étudiants et étudiantes, des enseignants et enseignantes, des parents et les autorités administratives ont participé à une consultation élargie à l'échelon national. L'équipe du PRODEC, dont le Comité de pilotage est rattaché à la Primature et reçoit un appui de l'ACDI, a réussi à travailler en collaboration avec les deux ministères chargés de l'éducation¹⁵⁷, et avec tous les partenaires techniques et financiers œuvrant dans le secteur, dont le Canada.

À Kayes, la concertation régionale dans ce secteur est, elle aussi, efficace. D'après nos informations, cette coordination a commencé à l'initiative du conseiller technique de l'UNICEF pour la région, qui a suggéré à la Direction régionale de l'éducation de réunir les différents intervenants du secteur autour d'une table de concertation. Une première rencontre de ce genre a eu lieu en mars 1998, puis une cellule de concerta-

tion a été mise en place, réunissant la Direction régionale, UNICEF-Mali, Mali-UNESCO, Autre Monde (ONG française) et la Fondation Paul Gérin-Lajoie (ONG canadienne). Nous avons rencontré deux des membres de cette cellule, et ils attribuaient tous deux son succès à la vision et à la personnalité du directeur régional de l'éducation. La cellule fait des analyses de causalité et encourage la synergie par les actions complémentaires.

5.3.3 Le projet de la Fondation Paul Gérin-Lajoie¹⁵⁸

La Fondation Paul Gérin-Lajoie est active dans la région de Kayes depuis 1994, date à laquelle elle y amorçait un projet d'appui aux écoles primaires. L'approche mise en œuvre est la gestion communautaire de l'école. La première phase de ce projet a permis la prise en charge progressive de 26 écoles par la population.

Fort de cette expérience, la Fondation a élaboré, en collaboration avec l'ACDI, un projet d'appui à la décentralisation dans le secteur éducatif. Ce projet bilatéral, intitulé « Participation à une expérience de gestion scolaire en mode décentralisé », et qui doit s'échelonner sur un peu plus de cinq ans, a été approuvé en novembre 1998 avec un budget de 1,6 million \$. Ce projet s'inscrit aussi dans le cadre du PRODEC qui prend en compte la décentralisation.

Le but du projet est d'appuyer la Direction régionale de l'éducation de Kayes dans l'implantation de comités de gestion scolaire adaptés à la gestion décentralisée. En effet, dans le cadre de la décentralisation, les 701 communes maliennes, pour la plupart nouvellement constituées, auront bientôt la responsabilité de gérer les écoles de base, parmi d'autres services à la population. Toutes les personnes que nous avons interrogées à ce sujet s'accordaient pour dire que les communes sont très mal préparées à cette tâche et qu'elles ont besoin de formation et d'appui technique et financier.

Par cet appui, l'ACDI sera présente dans la région de Kayes, où la coopération canadienne est très limitée. Outre la Fondation Paul Gérin-Lajoie, le seul autre organisme de coopération canadien présent est le CECI, qui appuie un collectif local d'ONG.

Face aux besoins de formation des communes dans le cadre de la décentralisation, l'expertise de la Fondation dans l'appui à la gestion communautaire des écoles a été reconnue récemment. L'ACDI a organisé un atelier à Ségou réunissant les intervenants du secteur de l'éducation de la région pour leur présenter l'approche mise en pratique à Kayes. À l'issue de cet atelier animé par la Fondation, le ministère de l'Éducation de base a demandé la tenue d'un deuxième atelier en novembre 1999 pour opérationnaliser et harmoniser l'approche. Cette initiative, au dire du consultant responsable de l'éducation au Service de la coopération canadienne, représente « un bon point pour le Canada, qui est très souvent proactif, par exemple au PRODEC ».

6

Conclusions et recommandations

Afin de tirer des conclusions et de faire des recommandations après notre survol des relations Canada–Mali, qui s’avèrent complexes et diversifiées, nous reprenons nos trois questions de départ :

1. Quelle est l’incidence des politiques autres que l’aide sur les efforts canadiens de lutte contre la pauvreté au Mali ?
2. L’aide et les autres politiques canadiennes se complètent-elles et vont-elles dans le sens des efforts des partenaires locaux ?
3. Quels systèmes existe-t-il à l’échelon local pour renforcer la cohérence des relations avec les pays donateurs en général et avec le Canada en particulier ?

6.1 Incidence des politiques canadiennes autres que l’aide sur les efforts de lutte contre la pauvreté au Mali

Nous avons relevé peu d’exemples d’incohérence flagrante ni, à l’autre extrême, de mécanismes formels pour assurer la cohérence des politiques canadiennes envers le Mali, tout simplement parce que les relations entre le Mali et le Canada se résument surtout aux activités de coopération. Le Mali est loin d’être un partenaire économique important pour le Canada; il n’est pas non plus une source notable d’immigration. Sur le plan diplomatique, le Mali et le Canada sont des pays amis qui ont, à l’occasion, depuis quelques années, défendu les intérêts de l’un et de l’autre sur la scène internationale.

Alors que certains ministères du gouvernement canadien se sont engagés dans des activités au Mali, ces activités ont, pour la plupart, été chapeautées par l’ACDI et se sont donc inscrites dans les efforts de coopération. Là où il y a absence de communication, c’est entre le gouvernement fédéral et le ministère des Relations internationales (MRI) du Québec. Comme le MRI a été, jusqu’à présent, très peu actif au Mali, nous n’avons pas relevé d’incohérence ou d’incidence négative sur les efforts de lutte contre la pauvreté. Par contre, si on admet que l’échange d’information est une condition *sine qua non* de la cohérence intentionnelle (ou synergie), ce manque de communication pourrait s’avérer problématique à l’avenir.

En ce qui concerne les politiques du ministère fédéral des Finances, on estime en général que leur incidence sur les efforts de lutte contre la pauvreté au Mali est positive, tout comme les prises de position du ministère sur la scène internationale ont contribué à la réduction du fardeau de la dette. Par contre, comme beaucoup l’ont souligné dans nos entrevues, il faudrait s’assurer que les fonds ainsi libérés servent véritablement à lutter contre la pauvreté.

En outre, il faut souligner l'effet indirect néfaste que pourrait avoir pour le Mali l'appui du Canada au projet de vente de 10 % du stock d'or du FMI pour financer l'Initiative d'aide aux PPTE, dans la mesure où ce projet contribue à faire baisser le prix de l'or. Lorsque le prix de l'or diminue, l'exploitation industrielle en devient moins rentable (si tant est qu'elle le reste); certaines compagnies minières qui font présentement de l'exploration au Mali pourraient donc décider de ne pas se lancer dans l'exploitation, auquel cas, comme nous l'avons vu, la mine de Sadiola cesserait ses activités plus tôt que prévu. Quant à savoir si cette situation aura un impact négatif sur la réduction de la pauvreté, cela dépend du degré auquel l'industrie de l'or au Mali contribue (ou non) à cette réduction : répondre à cette question dépasse le cadre de la présente étude.

Finalement, la contradiction la plus irritante que nous ayons relevée concerne la décision de Citoyenneté et Immigration Canada de ne pas accorder à l'ambassade du Canada au Mali le droit d'émettre toutes les catégories de visas. Devoir faire la demande à Abidjan est perçu comme coûteux, long, difficile et même insultant pour plusieurs Maliens et Maliennes avec qui nous nous sommes entretenus, surtout lorsque, par ailleurs, le Canada affirme vouloir encourager les relations commerciales entre les deux pays.

Nous recommandons donc :

- Que le MAECI et Citoyenneté et Immigration Canada examinent des solutions innovatrices en matière de gestion des ressources humaines qui permettraient à l'ambassade du Canada au Mali d'émettre toutes les catégories de visas à un coût abordable.
- Que le chef de la Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient de l'ACDI entre en contact avec son homologue au Secrétariat à l'aide internationale du MRI du Québec.

6.2 Synergie entre les politiques d'aide canadiennes et les efforts des partenaires

En général, la coopération canadienne au Mali est très appréciée, bien que tous déplorent la réduction de son budget depuis 1991-1992. La programmation canadienne appuie le gouvernement malien dans la tâche énorme qu'il a entreprise, soit la restructuration complète de la fonction publique et de l'économie maliennes depuis l'instauration d'un régime démocratique en 1992. Toutefois, en regardant de près le budget des projets bilatéraux actifs, nous avons constaté une forte concentration des dollars investis dans le secteur de la croissance économique, aux dépens du développement social, pourtant considéré comme prioritaire dans les propres politiques internes de l'ACDI (apparemment mal connues ou peu mises en pratique). Le secteur de la bonne gouvernance, avec 25 % du budget des projets bilatéraux actifs, est mieux financé, mais un des projets clé de ce secteur, l'Appui à la décentralisation, est bloqué. Deux autres domaines qui ont été négligés dans la programmation récente, mais qui sont généralement considérés comme cruciaux pour la lutte contre la pauvreté sont l'égalité entre les sexes et la santé. De plus, l'environnement, une des six priorités de l'APD, est peu présent dans la programmation actuelle. Enfin, bien que le budget des projets régionaux soit considérable, il semble y avoir des problèmes de suivi à ce chapitre.

L'ambassade du Canada au Mali et le SCC font un effort pour encourager l'échange d'information entre intervenants canadiens et, au besoin, entre les Canadiens et Canadiennes et leurs partenaires maliens et maliennes. Par contre, les mécanismes pour assurer cet échange d'information sont soit informels (comme le *Grin*), soit spécifiques à certains projets (comme les comités conjoints) et, en général, ils sont concentrés à Bamako. Plusieurs personnes ont déploré la disparition du Comité de coordination de la coopération canadienne. En général, on nous rapportait qu'il y a peu de synergie entre les projets, lesquels fonctionnent de façon soit sectorielle, soit indépendante. Le SCC fait le suivi des activités des ONG et agences d'exécution canadiennes actives au Mali, mais seulement de celles qui reçoivent un financement de l'ACDI; c'était le Comité de coordination qui réunissait également les autres.

Deux suggestions techniques intéressantes nous ont été faites par des employés d'ONG canadiennes œuvrant au Mali. Premièrement, une personne nous a fait part de sa conviction que les coopérants et coopérantes ne s'efforceront pas d'assurer la cohérence des interventions tant qu'ils et elles n'y seront pas obligés, c'est-à-dire tant que les documents de planification, d'approbation et d'évaluation des projets ne tiendront pas compte de cet aspect et n'établiront pas d'objectifs et d'indicateurs précis à cet égard. On nous a toutefois fait remarquer que tous les partenaires de l'ACDI prennent maintenant en considération (du moins sur papier) l'environnement et la sexospécificité, depuis que c'est « une ligne au budget ». Deuxièmement, une autre personne suggérait que l'ACDI tienne des consultations annuelles par pays avec les ONG canadiennes.

À la section 2.5 de ce rapport, nous avons souligné que les investisseurs canadiens s'intéressent de plus en plus au Mali, et que ces entreprises viennent surtout des secteurs hydroélectrique, minier, ferroviaire et des télécommunications. Nous nous sommes penchés sur les activités d'une compagnie minière canadienne en visitant la mine dont elle est coactionnaire. Nous avons aussi pu établir que la SEE a appuyé des exportations et investissements au Mali équivalents à un volume d'affaires de 7,9 millions \$ en 1998, notamment dans les secteurs des mines, des télécommunications et des biens de consommation. Finalement, le PCI de l'ACDI a déboursé 20 000 \$ en 1996-1997 pour appuyer des entreprises commerciales canadiennes au Mali. Notre visite à Sadiola nous a permis de constater que l'exploitation de la mine a des répercussions diverses sur la réduction de la pauvreté. Bien que des emplois aient été créés et que des infrastructures aient été construites, les impacts social et environnemental nous ont semblé négatifs, et l'incidence sur le développement de la région, décevante.

Malheureusement, les fonds et le temps disponibles pour effectuer cette étude ne nous ont pas permis d'analyser personnellement l'incidence des activités d'autres sociétés privées canadiennes au Mali sur les efforts de lutte contre la pauvreté, et ces données ne sont disponibles nulle part. L'ambassade du Canada au Mali n'a ni les ressources ni le mandat pour faire systématiquement le suivi des activités des sociétés privées au Mali, surtout celles qui opèrent en dehors de Bamako, bien que certaines semblent maintenir des relations assez étroites avec l'ambassade. En général, on ajoute foi à l'adage « *pas de nouvelles, bonnes nou-*

velles » et on considère que si une société canadienne causait des problèmes, les autorités maliennes viendraient s'en plaindre à l'ambassade.

Le fait qu'il ne soit pas possible de savoir quelles sociétés ont bénéficié des services de la SEE (une société d'État) ni surtout du PCI de l'ACDI (programme qui débourse des fonds de l'aide publique au développement) nous semble aberrant, antidémocratique et propre à encourager le patronage. En raison de la confidentialité des informations recueillies, nous n'avons pu vérifier si les compagnies ayant bénéficié de ces fonds et services publics contribuent à « la projection des valeurs et de la culture canadiennes » (objectif de la politique étrangère), en respectant les normes environnementales et déontologiques en vigueur au Canada dans leurs activités au Mali.

Nous recommandons :

- Qu'un exercice de réflexion soit mené sur le bien-fondé et la gestion des projets régionaux et de la Stratégie régionale pour l'Afrique de l'Ouest, réunissant l'ACDI, le CRDI et leurs partenaires. Cet exercice est très important étant donné l'intégration en cours de l'économie régionale et des conséquences sérieuses que cela comporte.
- Que le budget de l'APD au Mali soit augmenté, en respectant l'engagement du Canada d'accorder 0,7 % de son PNB à l'APD et en redistribuant les fonds de l'ACDI en faveur des pays les plus pauvres.
- Que la programmation future mette plus d'emphasis sur l'environnement, sur l'égalité entre les sexes et surtout sur la santé, pour arriver à accorder au moins 20 % du budget bilatéral aux services sociaux essentiels, dans l'esprit de l'Initiative 20-20. Non seulement l'investissement dans la santé de base est-il une stratégie directe d'amélioration des conditions de vie des pauvres, mais au Mali, la santé est le premier secteur où se fera, dans le cadre du PRODESS, la réforme de la gestion de l'aide, qu'il faut absolument encourager.
- Que tout soit mis en œuvre, tant du côté malien que du côté canadien, pour régler les problèmes qui empêchent la réalisation du projet Appui à la décentralisation.
- Que l'ACDI fasse mieux connaître à ses employés et à ses partenaires sa politique en matière de réduction de la pauvreté (1996).
- Que les documents de planification, d'approbation, d'ententes d'exécution et d'évaluation de projets de l'ACDI incluent l'aspect de la cohérence des interventions et des politiques.
- Que le Comité de coordination de la coopération canadienne soit relancé, au moins de façon annuelle.
- Que les pratiques des compagnies canadiennes à l'étranger soient réglementées pour satisfaire aux normes déontologiques et environnementales canadiennes, et qu'un budget soit alloué et des mécanismes instaurés pour assurer le respect de cette réglementation.
- Que le PCI de l'ACDI et la SEE rendent publics leurs financements et activités, y compris le nom des compagnies récipiendaires.
- Que la coopération canadienne explore la possibilité d'intervenir dans la région touchée par la mine de Sadiola, peut-être par l'intermédiaire du FCIL.

6.3 Systèmes locaux pour renforcer la cohérence

C'est le Mali qui doit assurer la cohérence des interventions sur son territoire : voilà le message sur lequel la grande majorité des personnes interrogées ont insisté. Les conclusions de la Revue de l'aide de l'OCDE sont claires : présentement, le Mali n'assure pas la gestion efficace et cohérente du système de l'aide internationale sur son territoire. Or, alors que tous se disent ouvertement d'accord avec l'objectif de redonner ce contrôle à un MEPI réformé et renforcé, il reste plusieurs obstacles à surmonter. D'abord, si l'incohérence qui prévaut actuellement mène à un gaspillage dont souffre en fin de compte la population malienne, et plus particulièrement sa majorité de pauvres, il y a des raisons politiques, sociales et économiques pour lesquelles le système (mal)fonctionne comme il le fait. D'une façon ou d'une autre, l'incohérence semble profiter à certains partenaires au développement et à certains gestionnaires maliens.

Ce qui nous place devant un dilemme : comment transférer le contrôle des fonds de l'aide canadienne aux autorités maliennes alors que (i) ceci pourrait mener à des incohérences avec la politique étrangère canadienne qui vise d'abord à promouvoir l'économie et la culture canadiennes et (ii) la fonction publique malienne a une capacité insuffisante et/ou, dans certains cas, ne fait pas preuve de l'intégrité nécessaire pour gérer des fonds.

La situation est d'autant plus complexe que le Mali se trouve présentement devant un immense chantier de réformes institutionnelles : décentralisation, renouveau de la planification, réforme de la gestion de l'aide, etc. Tant que ces réformes institutionnelles ne seront pas en place, les chances de succès de la SNLP seront limitées dans de nombreux domaines, sauf peut-être dans les secteurs bénéficiant de programmes décennaux bien pensés comme le PRODEC, le PRODESS et le PRODEJ.

Nous recommandons :

- Que le Canada mette en application toutes les recommandations de la Revue de l'aide, qu'il donne son plein appui à la réforme de l'aide, et qu'il fasse pression auprès des autres pays donateurs et des acteurs multilatéraux pour qu'ils lui emboîtent le pas.
- Que la coopération canadienne continue d'intervenir sur les plans régional et national en mettant davantage l'accent sur l'appui aux collectivités décentralisées (cercle, commune), du monde rural notamment. Les interventions doivent porter en priorité sur le renforcement du cadre d'échange, de concertation et de coordination, des capacités d'analyse, de planification et de gestion.
- Que la coopération canadienne continue d'appuyer le PRODEC et le PRODEJ, et qu'elle appuie le PRODESS dans sa programmation future ainsi que le développement de la micro-finance dans le cadre du Plan national d'action pour la micro-finance.

Renvois

- 1 La Revue du système international de l'aide au Mali, organisée par les autorités maliennes et le CAD de l'OCDE, en collaboration avec le PNUD, s'est tenue d'avril 1997 à mars 1998, et nous en reparlons à plusieurs endroits dans ce rapport. La Réforme du système de l'aide au Mali constitue la deuxième phase de cet exercice. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Revue du système international de l'aide au Mali : Synthèse et analyse – rapport provisoire*, Paris, OCDE, 1998, document DCD(98)3, et Secrétariat de la Réforme de l'aide au Mali, Projet de programme de travail pour la période décembre 1998-juin 2000, Bamako, Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration, novembre 1998.
- 2 Cependant la région de Kayes n'est pas la région la plus pauvre du Mali.
- 3 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1999, p. 176-178.
- 4 Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 1995.
- 5 *Ibid.*, p. 12.
- 6 *Ibid.*, p. iii.
- 7 *Ibid.*, p. 47.
- 8 *Ibid.*, p. 47-48.
- 9 ACIDI, *L'ACDI et la coopération internationale : Le rôle du Canada dans le développement international*, Canada, ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 1998, p. 6.
- 10 ACIDI, *Politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté*, Canada, ministère des Approvisionnements et Services, 1996.
- 11 *Ibid.*, p. 2.
- 12 *Ibid.*, p. 2-3.
- 13 *Ibid.*, p. 3; comme l'ACDI souligne elle-même dans ce document que la majorité des pauvres sont des femmes et que la promotion de l'égalité des sexes fait partie intégrante de la lutte contre la pauvreté, l'utilisation du pronom « ils » pour désigner « les pauvres » nous paraît erronée.
- 14 *Ibid.*, p. 5-9.
- 15 *Ibid.*, p. 9.
- 16 Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient, *Cadre stratégique régional pour l'Afrique de l'Ouest*, Hull, Agence canadienne de développement international, 1995.
- 17 *Ibid.*, Préface.
- 18 *Ibid.*, p. iv.
- 19 *Ibid.*, p. v, 27.
- 20 Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 1995, p. 50.
- 21 Dont le nom officiel est la *Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*.
- 22 La politique de l'ACDI en matière de réduction de la pauvreté propose d'intégrer des « profils de pauvreté » par pays aux cadres de politiques par pays ou région (p. 3).
- 23 ACIDI, *L'ACDI et la coopération internationale : Le rôle du Canada dans le développement international*, Canada, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 1998, p. 8-10.
- 24 ACIDI, *L'ACDI en action : le Mali*, Hull, ACIDI, février 1999.
- 25 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1999, p. 145, 149.
- 26 Chiffres fournis par le Service de renseignements au public de l'ACDI, juillet 1999.
- 27 La présente section se fonde sur des données fournies oralement et par écrit par l'administrateur du programme du Mali à l'ACDI les 10 mai, 22 juillet et 22 novembre 1999. Nous avons nous-mêmes fait le calcul des pourcentages.
- 28 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1999, p. 153. *Ibid.*, pour les données relatives à la répartition des fonds entre les organismes de l'ONU.
- 29 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, Ottawa, Institut Nord-Sud, p. 133.
- 30 Pourcentages calculés par les auteurs d'après les chiffres fournis par l'ACDI.
- 31 Entrevue, Bamako (10 août 1999).
- 32 ACIDI, *Stratégie genre et développement — Programme du Mali : Document d'orientation*, Hull, ACIDI, novembre 1998, p. 5. [IFD/ÉS : Intégration des femmes au développement et égalité des sexes]

- 33 ACDI, *ibid.* et ACDI, *Stratégie genre et développement – Programme du Mali : Boîte à outils*, Hull, ACDI, novembre 1998.
- 34 Entrevue, Bamako (4 août 1999).
- 35 OCDE, *Revue du système international de l'aide au Mali : Synthèse et analyse – rapport provisoire*, Paris, OCDE, 25 février 1998, document DCD(98)3), p. 15.
- 36 Entrevue, Bamako (4 août 1999).
- 37 Entrevue, Bamako (10 août 1999).
- 38 Information mise à jour en février 2000 grâce aux données fournies par le service d'information du CRDI ainsi que d'autres données trouvées sur le site Internet du CRDI, visité pour la dernière fois le 19 décembre 1999.
- 39 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1999, p. 165.
- 40 Sources : Marie-France Baud, « Dette : Une générosité très relative », dans *Jeune Afrique*, n° 2007, 29 juin-5 juillet 1999, p. 32-33; entrevues auprès d'analystes du ministère des Finances du Mali à Bamako en août 1999; et deux documents obtenus sur le site Internet du ministère des Finances du Canada, intitulés *Document d'information – Venir en aide aux pays les plus pauvres : l'initiative canadienne de réduction de la dette*, Ottawa, Finances Canada, 1999, Communiqué 99-032, <http://www.fin.gc.ca/newsf99/data/99-032f1.html>) et *Initiative améliorée du G-7 pour la réduction de la dette – Document d'information à l'intention des médias*, Ottawa, Finances Canada, 1999, http://www.fin.gc.ca/activity/g7/g8180699_f4.html).
- 41 Eva Clayton, « Sales will harm African miners », dans *The Northern Miner*, vol. 85, n° 21, 19-25 juillet 1999, p. 4; Anonyme, « Gold reaches 20-year lows during summer slump », dans *op.cit.*, p. 7.
- 42 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1999, p. 157 – chiffres de 1997.
- 43 Calculs des auteurs basés sur les chiffres du *Rapport canadien sur le développement 1999*, *op.cit.*, p. 157.
- 44 DGAMO, *Cadre stratégique régional pour l'Afrique de l'Ouest*, Hull, ACDI, 1995, p. ii.
- 45 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, *op. cit.*, p. 157 et 161; L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1998*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1998, p. 165.
- 46 Situé à <http://www.strategis.ic.gc.ca>; date de notre dernière visite : 19 décembre 1999.
- 47 Nous avons effectué une entrevue au siège national de la SEE en juin 1999.
- 48 Chiffres fournis par la SEE en novembre 1999.
- 49 Pamela Foster, coordinatrice, Halifax Initiative, communication personnelle, décembre 1999.
- 50 Entrevue téléphonique (20 juillet 1999).
- 51 L'Institut Nord-Sud, *Rapport canadien sur le développement 1999*, *op. cit.*, p. 169.
- 52 *Ibid.*, p. 173.
- 53 Entrevue, Bamako (10 août 1999).
- 54 Entrevue téléphonique (13 septembre 1999).
- 55 Communication téléphonique d'un employé de Citoyenneté et Immigration Canada, 16 septembre 1999.
- 56 Cette section est fondée sur une entrevue effectuée au ministère de la Justice à Ottawa (13 juillet 1999) et sur les documents fournis lors de cette entrevue.
- 57 Le premier paragraphe donne le ton (nous traduisons de l'anglais) : « En raison de la mondialisation et du mouvement général vers la démocratisation, les gouvernements font face à des pressions pour augmenter la stabilité dans leur pays et pour être plus responsables envers leurs citoyens. Cela requiert la mise en place d'un système judiciaire juste et efficace. Moderniser la justice demande un travail sur deux plans : il faut améliorer les lois elles-mêmes et en même temps renforcer les capacités des institutions de la justice. Grâce à son ample expérience et à ses contacts dans la communauté juridique mondiale, le Groupe de la coopération internationale du ministère de la Justice peut offrir des services d'appui aux réformes sur ces deux plans. »
- 58 Information fournie par le ministère de la Justice lors d'une entrevue en juillet 1999.
- 59 « Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique », dans *Journal officiel de l'OHADA*, vol. 1, n° 4, 1^{er} novembre 1997.
- 60 Entrevue téléphonique (13 juillet 1999).
- 61 Information recueillie par entrevue téléphonique avec un directeur de la SCHL le 19 juillet 1999.
- 62 Ces informations proviennent de la mémoire centrale de l'ACDI; la recherche a été faite le 20 juillet 1999.
- 63 ACDI, *Évaluations environnementales à l'Agence canadienne de développement international*, Hull, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 9.

- 64 L'annexe E du document d'approbation de ce projet, qui présente un sommaire des conclusions de l'évaluation environnementale, nous a été fournie par l'ACDI en décembre 1999.
- 65 Entrevue, Montréal (27 juillet 1999).
- 66 Chantal Uwizera, « Mali-Canada : Le couronnement d'une longue amitié », dans *Diplomat Investissement*, juillet-août 1999, vol. 3 n° 1 : 8.
- 67 Site Internet du ministère des Relations internationales du Québec, à http://www.mri.gouv.qc.ca/secretariat/mandat_fr.html, visité le 20 décembre 1999.
- 68 Mamadou Bah, « L'attrait du sous-sol », dans *Jeune Afrique*, n° 2003, 1^{er}-7 juin 1999, p. 48-49.
- 69 Steven Dawson, « West Africa attracts interest of Canadian miners », dans *Northern Miner*, 6 février 1995, p. B1, B25.
- 70 *Ibid.*
- 71 La Banque mondiale semble s'intéresser à la promotion de l'exploitation des ressources minières du continent africain. Ainsi, en mai 1995, l'Agence multilatérale de garantie des investissements de la Banque mondiale organisait à Toronto un symposium sur l'investissement dans le secteur minier en Afrique, auquel plus de 20 pays africains étaient attendus. Source : « African countries featured at Toronto investment forum », dans *Northern Miner*, 6 février 1995, p. B18.
- 72 *Ibid.*, p. 107.
- 73 Jean-Dominique Geslin et Cherif Ouazani, « Mali – mines et énergie : un Eldorado en quête d'investisseurs », dans *Jeune Afrique*, n° 1923, 11-17 novembre 1997, p. 93-132.
- 74 *Ibid.*, p. 95.
- 75 *Ibid.*, p. 97.
- 76 En anglais ce nom signifie « Je suis l'or »; c'est en fait un acronyme, la société s'appelant auparavant la International African Mining Gold.
- 77 Jean-Dominique Geslin et Cherif Ouazani, « Mali – mines et énergie : un Eldorado en quête d'investisseurs », dans *Jeune Afrique*, n° 1923, 11-17 novembre 1997, p. 97.
- 78 *Ibid.*, p. 100.
- 79 Geslin et Ouazani, *op.cit.*, p. 117.
- 80 *Ibid.*, p. 107.
- 81 Mémoire centrale, « Liste historique des projets bilatéraux au Mali », ACDI, 21 juillet 1999.
- 82 Mémoire centrale, « Sommaire de projet », ACDI, 20 juillet 1999.
- 83 Renseignements fournis par l'ACDI; malheureusement, nous n'avons pas pu avoir une entrevue avec le SUCO.
- 84 Mémoire centrale, Sommaire de projet, « Mobilisation des populations et décentralisation au Mali », ACDI, 20 juillet 1999.
- 85 Information recueillie lors d'une entrevue avec deux employés de USC-Canada, Ottawa, le 29 juillet 1999 et lors d'une communication subséquente en décembre 1999.
- 86 Brochure de SCS, distribuée à l'occasion de la Journée mondiale de lutte contre la désertification et la sécheresse, le 17 juin 1999.
- 87 Sources : entrevue avec le directeur de l'ADS, Bamako (4 août 1999), et Primature, « Agence pour le développement social : Agence d'exécution de la politique de lutte contre la pauvreté », Bamako, République du Mali, septembre 1998.
- 88 Source : un des auteurs de ce rapport, M. Bani Touré, a participé à l'évaluation de ce fonds.
- 89 MEPI, *Suivi de l'Initiative 20-20 : Financement des secteurs sociaux essentiels au Mali*, Bamako, MEPI/UNICEF/FNUAP/PNUD, sans date.
- 90 *Ibid.*
- 91 MEPI, *ibid.*, p. 67.
- 92 MEPI, *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : Synthèse*, Bamako, République du Mali, juillet 1998.
- 93 Gouvernement du Canada, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 1995, p. 49.
- 94 Entrevue, Ottawa (29 juillet 1999).
- 95 Entrevue, Hull (22 juillet 1999).
- 96 Entrevue, Bamako (8 août 1999).
- 97 Entrevue, Montréal (27 juillet 1999).
- 98 Entrevue, Ottawa (29 juillet 1999).
- 99 Sources : entrevue à l'ambassade du Mali à Ottawa en juillet 1999 et article de Chantal Uwizera, « Mali-Canada : Le couronnement d'une longue amitié », dans *Diplomat Investissement*, juillet-août 1999, vol. 3, n° 1 : 8.

- 100 « République du Mali : Renseignements généraux », dans *Diplomat Investissement*, juillet-août 1999, vol. 3 n° 1 : 9.
- 101 Sources : entrevue avec un chargé de programme d'un organisme d'exécution canadien d'un projet bilatéral de l'ACDI, Hull (22 juillet 1999); entrevue avec un conseiller du SCC, Bamako (5 août 1999).
- 102 Entrevue avec USC-Canada, Ottawa (29 juillet 1999).
- 103 Bamako (23 août 1999).
- 104 Entrevue, Bamako (5 août 1999).
- 105 Primature, République du Mali, *Étude sur la coordination de l'aide extérieure*, Bamako, projet Mali-Allemagne, juillet 1996, p. 9, cité dans Organisation de coopération et de développement économique, *Revue du système international de l'aide au Mali : Synthèse et analyse – rapport provisoire*, Paris, OCDE, 1998, document DCD(98)3, p. 10.
- 106 OCDE, *Ibidem*.
- 107 OCDE, *op. cit.*, p. 35.
- 108 OCDE, *op. cit.*, p. 10-11.
- 109 Entrevue, Bamako (5 août 1999).
- 110 Primature et Commissariat au Plan, *Note de synthèse des travaux du séminaire national sur le renouveau de la planification*, Bamako, République du Mali, janvier 1996, p. 2.
- 111 Entrevue, Bamako (9 août 1999).
- 112 OCDE *op. cit.*, p. 12.
- 113 Sources : entrevue avec DID, Hull (Canada), 22 juillet 1999 et Sommaire de projet de la mémoire centrale de l'ACDI, « Projet d'appui au réseau Nyèsigiso – Phase II » (information obtenue du Service de renseignements au public de l'ACDI, juillet 1999).
- 114 Sommaire de projet, *Ibid.*
- 115 OCDE, *op. cit.* p. 12.
- 116 Claude Fay, « La démocratie au Mali ou le pouvoir en pâture », dans *Cahiers d'études africaines*, 1995, n° 137, XXXV-1, p. 19-53.
- 117 Jean-Loup Amselle, « La corruption et le clientélisme au Mali et en Europe de l'Est : quelques points de comparaison », dans *Cahiers d'études africaines*, 1992, n° 128, XXXII-4, p. 633.
- 118 *Ibid.*
- 119 Francis Kpatindé, « Mali : Konaré veut finir en beauté », dans *Jeune Afrique – L'Intelligent*, n° 2042, 29 février-6 mars 2000, p. 20.
- 120 *Ibid.*
- 121 OCDE, *op. cit.*, p. 36-37; c'est nous qui traduisons.
- 122 OCDE, *Suite donnée à l'examen de l'aide au Mali : Lettre du ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration et Projet du [sic] Programme de travail*, CAD, réunion de haut niveau, 2-3 décembre 1998, document de salle n° 5.
- 123 Idrissa Danté, « Improving the international aid system in Mali », dans *Development Today*, vol. IX, n° 4-5; 31 mars 1999, p. 11.
- 124 Entrevue, Bamako (6 août 1999).
- 125 Conseil des ministres du gouvernement de la République du Mali, *Mali, Conférence de table ronde (Genève, 16-17 septembre 1998) : Rapport final*, Bamako, 7 janvier 1999.
- 126 Primature, Décret n° 99-149 /PM-RM du 9 juin 1999, Bamako, Secrétariat général du gouvernement, République du Mali.
- 127 Chiffres de 1996. Source : Observatoire du développement humain durable, *Niveau des principaux indicateurs du DHD disponibles au Mali de 1992 à 1996*, Bamako, MEPI / PNUD/ Banque mondiale, juillet 1998 – dépliant.
- 128 Entrevue, Bamako (6 août 1999).
- 129 Entrevue, Bamako (10 août 1999).
- 130 Entrevue, Bamako (6 août 1999).
- 131 Entrevue, Bamako (23 août 1999).
- 132 Entrevue, Bamako (4 août 1999).
- 133 Entrevue, Bamako (9 août 1999).
- 134 Entrevue, Bamako (12 août 1999).

- 135 Mamadou Sékou Touré *et al.*, *Contribution du CCA-ONG et du SECO-ONG au Forum national de mobilisation sociale – Rôle et place de la société civile dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : les ONG*, Bamako, avril 1999; et entretiens, Bamako (9 et 11 août 1999).
- 136 Entretien, Bamako (9 août 1999).
- 137 MEPI, *Document final de la table ronde sur le développement socio-économique de la région de Kayes*, Bamako, République du Mali, février 1998, p. 2.
- 138 MEPI, *ibid.*, p. 34.
- 139 Ce ministère n'existe plus.
- 140 MEPI, *ibid.*, p. 12, 14, 32-33.
- 141 MEPI, *ibid.*, p. 10, 13.
- 142 MEPI, *ibid.*, p. 43.
- 143 MEPI, *ibid.*, p. 44.
- 144 Entretien de groupe avec des cadres et des administrateurs régionaux, Kayes (17 août 1999).
- 145 MEPI, *ibid.*, p. 16.
- 146 MEPI, *ibid.*, p. 21.
- 147 MEPI, *ibid.*, p. 15-16, 22, 30.
- 148 La plupart de ces informations nous ont été fournies par la SEMOS lors d'une visite de la mine le 18 août 1999; nous avons également effectué des entretiens au village de Sadiola et auprès de personnes informées à Kayes.
- 149 « 50 Fastest Growing Companies by Revenue », dans *Report on Business Magazine*, juillet 1999, p. 132.
- 150 *Ibid.*, p. 194.
- 151 Malheureusement, elle n'était pas présente lors de notre visite.
- 152 Entretien, UNICEF-Kayes, 17 août 1999.
- 153 SEMOS, *Fact Sheet : Sadiola Hill Gold Mine*, Bamako, SEMOS, s.d.
- 154 MEPI, *op. cit.*, p. 17.
- 155 Entretien, UNICEF-Kayes (17 août 1999).
- 156 MEPI, *op.cit.*, p.18.
- 157 Le ministère de l'Éducation de base et le ministère des Enseignements secondaire et supérieur et de la Recherche scientifique.
- 158 Sources : entretien téléphonique avec le siège de la Fondation, 22 juillet 1999; entretien avec le chargé de projet, Bamako, 8 août 1999; documents internes de l'ACDI.

Annexe



ORGANISMES ET PARTICIPANTS ET PARTICIPANTES À L'ENQUÊTE

(entrevues effectuées en personne sauf indication contraire)

I – AU CANADA (30 avril – 29 juillet 1999)

1. Gouvernement canadien

Ministères

- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international : 2 personnes
- Citoyenneté et Immigration Canada : 1 personne (par téléphone)
- Ministère de la Justice : 1 personne
- Agriculture et Agro-alimentaire Canada : 1 personne (par téléphone)
- Industrie Canada : 1 personne (par téléphone)
- Ministère de l'Environnement : 1 personne (par téléphone)

Autres organismes gouvernementaux :

- Agence canadienne pour le développement international : 4 personnes (dont deux par téléphone)
- Société pour l'expansion des exportations : 1 personne
- Société canadienne d'hypothèques et de logement : 1 personne (par téléphone)
- Élections Canada : 1 personne (par téléphone)

2. Société civile et secteur privé

ONG :

- UPA Développement international : 1 personne
- USC- Canada (Comité du service unitaire du Canada) : 2 personnes
- Fondation Paul Gérin-Lajoie : 1 personne (par téléphone)

Secteur privé – organismes d'exécution et consultants de l'ACDI :

- CRC Sogema : 1 personne
- Développement international Desjardins : 1 personne
- Groupe-conseil Baastel : 1 personne (par téléphone)

Secteur privé – autres :

- Club des ambassadeurs et entrepreneurs pour l'Afrique : 1 personne
- Revue *Le Diplomate* : 1 personne
- IAMGOLD : 1 personne (par téléphone)
- Consultant canadien en investissements en Afrique : (1) (par téléphone)
- Gérante d'une compagnie de télécommunication canadienne opérant au Mali (1) (par téléphone)

- Vice-président d'une compagnie ferroviaire canadienne opérant au Mali : (1) (par téléphone)

3. Ambassade du Mali au Canada : 1 personne

II – AU MALI (3 - 23 août 1999)

1. Gouvernement malien

Présidence de la République

- Mission de décentralisation et des réformes institutionnelles : 2 personnes

Primature

- Agence pour le développement social : 1 personne

Ministères

- Ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration
 - Cabinet ministériel : 2 personnes
 - Direction du Plan : 2 personnes
 - Observatoire du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté au Mali (ODHD/LP) : 3 personnes
 - Bibliothèque de la Direction nationale du plan et de la Direction nationale de la statistique et de l'informatique : 1 personne
- Ministère des Affaires étrangères et des Maliens de l'extérieur
 - Direction de la coopération internationale : 2 personnes
- Ministère des Finances
 - Cabinet ministériel : 3 personnes
 - Cellule d'appui au système financier décentralisé : 1 personne

Administration régionale (Kayes)

- Gouvernorat : 1 personne
- Direction régionale du plan et de la statistique : 1 personne
- Direction régionale de la santé : 1 personne
- Direction régionale de l'éducation : 1 personne

Administration locale (Sadiola)

- Administration : 1 personne

2. Société civile et secteur privé

- Comité de coordination des actions des ONG au Mali (CCA-ONG) : 1 personne
- Chambre de commerce et d'industrie du Mali : 2 personnes
- Société d'exploitation des mines d'or de Sadiola (SEMOS) : 4 personnes
- Fondation Paul Gérin-Lajoie : 1 personne

3 Ambassade du Canada et Service de la coopération canadienne au Mali

- 7 personnes

4. Autres partenaires au développement

- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : 1 personne
- UNICEF : 1 personne
- Coopération française (antenne régionale de Kayes) : 1 personne
- Office [français] des migrants internationaux (antenne de Kayes) : 1 personne
- Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural dans le Tiers-Monde (GRDR) [ONG française] : 1 personne

Total :	Personnes interviewées au Canada =	28
	Personnes interviewées au Mali =	42

Annexe

B

PROJETS ACTIFS DU PROGRAMME BILATÉRAL DE L'ACDI AU MALI (juillet 1999)

Nota :

- la classification des projets par thème est celle de l'ACDI
- les projets sont en ordre décroissant de budget
- M = million(s)

A. Thème « Croissance économique »

Project	Description/notes	Fin du projet (exercice financier)	Budget \$ Can.	Principaux organismes d'exécution
Ligne de crédit / Fonds de développement	– fourniture d'équipements canadiens à prix compétitifs aux secteurs privé et parapublic maliens; le remboursement en monnaie locale du coût de ces produits est versé dans un fonds de développement pour financer des projets de coopération	01/02	15,0 M \$	ACDI
Fonds d'infrastructures communales	– création d'emplois et prévention de conflits par la construction d'infrastructures au nord du Mali	02/03	15,0 M \$	Agence des travaux d'intérêt public pour l'emploi (AGETIPE) (ONG malienne)
Renforcement du secteur électrique de Bamako	– cofinancé avec la BAD et la Banque mondiale (BM) – distribution électrique à Bamako – « permet à des firmes canadiennes de décrocher des lots intéressants » (document interne de l'ACDI)	99/00	14,36 M \$	– SNC Lavalin – Transelec
Coopératives d'épargne et de crédit (2 ^e phase)	– consolidation et expansion d'un réseau de caisses d'épargne et de crédit appelé <i>Nyèsigiso</i>	04/05	7,4 M \$	Développement international Desjardins
Habitat urbain	– mise sur pied d'un système de garantie hypothécaire suivant le modèle canadien pour encourager la construction de logements privés à Bamako	04/05	5 M \$	– Développement international Desjardins – Société canadienne d'hypothèques et de logement
Appui à la commercialisation des céréales et aux filières céréalières	– commercialisation des céréales dans les régions de Ségou et de Diré	02/03	4,8 M \$	– UPA -Développement international – Développement international Desjardins
TOTAL			61,56 M \$	

B. Thème « Développement social »

Project	Description/notes	Fin du projet (exercice financier)	Budget \$ Can.	Principaux organismes d'exécution
Programme d'investissement du secteur éducation – Volet I	– investissement à moyen terme dans le secteur éducatif, incluant : fourniture de 10 000 tables-bancs fabriquées localement, achat et réédition de manuels scolaires, analyse des besoins pour la formation des enseignants et enseignantes	00/01	3,5 M \$	ACDI
Programme d'investissement du secteur éducation – Volet II	– appui au Comité de pilotage du PRODEC	02/03	1,5 M \$	CRC Sogema
Programme d'investissement du secteur éducation – Volet III	– support à une expérience de gestion scolaire en mode décentralisé	03/04	1,6 M \$	Fondation Paul-Gérin Lajoie
TOTAL			6,6 M \$	

C. Thème « Bonne gouvernance »

Project	Description/notes	Fin du projet	Budget \$ Can.	Organismes d'exécution
Appui à la mobilisation des recettes intérieures	– réforme de la fiscalité au Mali – en collaboration avec la BM, l'USAID et la Coopération française	02/03	15,0 M \$	CRC Sogema
Fonds GED (genre et développement)	– appui au ministère de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille – appui aux organisations féminines – intégration de la composante sexospécifique dans tous les projets de la coopération canadienne au Mali	02/03	2,5 M \$	Ambassade du Canada au Mali
Appui à la mobilisation des populations et décentralisation	– expansion de l'approche démocratique de développement local développée dans le village de Sanankoroba à 3 autres communes rurales – développement de liens entre les groupes villageois et la nouvelle administration communale	00/01	2,2 M \$	SUCO
Appui au programme décennal de développement de la justice	– appui financier et technique au Comité de pilotage du PRODEJ pour la réalisation de consultations populaires et d'un forum national visant la participation de la société civile, surtout celle des femmes	99/00	2 M \$	ACDI
Assistance au projet CAR/NORD	– consolidation des acquis du Programme d'appui à la réinsertion socio-économique des ex-combattants dans le Nord du Mali – géré par le PNUD	99/00	1 M \$?
TOTAL			22,7 M \$	

Annexe



GOVERNEMENT MALIEN : PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT (1994-2002)

Sources :

Direction nationale de la planification, 1999, *Programme triennal d'investissements (PTI) 1999-2001*, Bamako, ministère de l'Économie, du Plan et de l'Intégration.

Direction nationale du budget, 1999, *Budget d'État : Exercice 1999*, Bamako, ministère des Finances, République du Mali.

Gouvernement du Mali, Fonds monétaire international et Banque mondiale, 1999, *Document-cadre de politique économique à moyen terme (1999-2002)*.

Gouvernement du Mali, Fonds monétaire international et Banque mondiale, 1999, *Document-cadre de politique économique à moyen terme (1996-1999)*.

Ministère des Finances et du Commerce, 1994, « Mémoire sur les politiques économiques et financières pour 1994 » (Lettre n° 0141/MFC-CAB du ministre au Directeur du FMI.)

Ministère des Finances et du Commerce, 1994, « Document-cadre de politique économique et financière à moyen terme (1994-1996) », (Lettre n° 0144/MFC-CAB du ministre au directeur du FMI.)

Ministère des Finances, 1999, « Mémoire de politiques économiques et financières pour 1999/2000 », Bamako.

1. Priorités de développement, 1994-1999

1.1 Prix et cadre réglementaire

Promouvoir l'activité du secteur privé et réduire les distorsions par le maintien du système actuel de libéralisation des prix; simplifier et assouplir les procédures administratives; faciliter la création d'entreprises; améliorer l'allocation des ressources; faire fonctionner l'appareil judiciaire et en améliorer l'efficacité.

1.2 Agriculture et environnement

Promouvoir et diversifier la production; accroître la sécurité alimentaire ainsi que les performances (productivité, rentabilité) et la compétitivité des filières (coton, céréales, fruits et légumes, bétail, etc.). Par ailleurs, un accent particulier est mis sur le développement et la mise en valeur du potentiel agricole. Divers moyens sont employés à cette fin, notamment la réhabilitation du système d'irrigation, l'encouragement des initiatives privées dans l'élargissement du périmètre irrigué, la transformation des produits agricoles et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles.

1.3 Entreprises publiques

Améliorer l'efficacité et réduire la taille du secteur public en y instaurant une réforme ayant pour principal objectif la restructuration et le renforcement de la gestion d'un certain nombre d'entreprises essentielles ainsi que la privatisation ou la liquidation de celles dont l'État malien a décidé de se désengager dans le cadre de sa stratégie économique globale.

1.4 Gestions des ressources publiques

Veiller au renforcement de la gestion des ressources publiques et parvenir à une situation budgétaire viable par la poursuite de la réforme et la simplification du système fiscal, l'amélioration de la structure des dépenses courantes (augmentation des dépenses de santé et de l'éducation), le renforcement du contrôle des dépenses et du recouvrement, l'amélioration de la programmation et le suivi des investissements, l'élargissement de l'assiette fiscale et, enfin, la réduction de la fraude.

1.5 Monnaie et crédit

Élaborer et mettre en application une politique prudente de crédit qui soit compatible avec les objectifs concernant la croissance, l'inflation et le secteur extérieur; accroître l'efficacité du système bancaire et améliorer l'intermédiation financière; accroître les ressources financières du secteur privé; améliorer l'épargne publique par le renforcement de la situation des finances publiques, notamment la réduction de l'endettement de l'État vis-à-vis du système bancaire.

1.6 Dette extérieure

Limitier le service de la dette extérieure et maintenir des relations normales avec les créanciers par la recherche de prêts et de dons à des conditions hautement concessionnelles et adopter une attitude prudente en matière de gestion de la dette extérieure de façon à pouvoir être constamment en mesure d'honorer les engagements.

1.7 Données statistiques

Améliorer la qualité, la disponibilité et la mise à jour régulière de la base de données par l'application rigoureuse de la loi exigeant des agents économiques qu'ils répondent aux questionnaires statistiques, la dynamisation du comité de coordination statistique et la finalisation de l'enquête de conjoncture économique et sociale.

1.8 Aspects sociaux et développement des ressources humaines

Identifier et exécuter des actions coordonnées d'aide aux groupes sociaux les plus vulnérables; évaluer l'impact social du programme d'ajustement; donner la priorité à la

médecine préventive et aux soins de santé primaire; améliorer la qualité de l'éducation (relever le taux d'alphabétisation et le taux de scolarisation du secteur primaire, et restructurer les dépenses de ce secteur afin de faire progressivement augmenter la part de cet ordre d'enseignement dans les dépenses totales de l'éducation); améliorer l'intégration des femmes à la vie politique, économique et sociale; réduire la pression démographique (planning familial). Il s'agit en définitive d'augmenter l'impact de la croissance économique sur le niveau de vie et de bien-être des populations.

1.9 Intégration régionale

Renforcer, dans le cadre de l'UEMOA, la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques nationales; et favoriser la convergence des politiques budgétaires, l'harmonisation des statistiques des finances publiques et des procédures budgétaires, l'institution de l'union douanière, l'harmonisation des tarifs douaniers et des fiscalités indirectes intérieures ainsi que l'harmonisation du droit des affaires.

2. Priorités de développement, 1999- 2002

2.1 Gestion des ressources publiques

Assurer la viabilité des opérations financières de l'État afin de réduire la dépendance du Mali à l'égard de l'assistance budgétaire extérieure, tout en procédant à une réduction de la taxation à l'importation et en assurant la prise en charge des besoins pressants dans les secteurs prioritaires. En matière de recettes, accroître l'efficacité des régies financières et des procédures de recouvrement, et élargir la base fiscale notamment par son extension aux secteurs informel et minier. Sur le plan des dépenses de fonctionnement, améliorer la structure tout en poursuivant la restructuration en faveur des secteurs sociaux prioritaires (éducation, santé); poursuivre les dotations annuelles au Filet social (10 milliards de F CFA par an) afin d'alléger le fardeau des couches les plus défavorisées. Au chapitre des dépenses de développement, améliorer la programmation et le suivi des investissements publics, notamment par l'accroissement des capacités des agents du ministère de l'Économie et de celles des départements techniques en matière d'identification et d'exécution financière du Programme triennal d'investissements (PTI) en préparant un rapport semestriel sur l'exécution du budget spécial d'investissement (BSI).

2.2 Monnaie et crédit

Accroître l'efficacité du système bancaire et améliorer l'intermédiation financière par la poursuite d'une politique prudente de la monnaie et du crédit; veiller au respect des ratios prudentiels, à la poursuite de la mise en œuvre des réformes des instruments de politique monétaire adoptés par la BCEAO, à la mise en application d'une politique active des taux d'intérêt et s'assurer qu'ils reflètent les conditions du marché; continuer à appliquer à l'échelle régionale une politique prudente et compatible avec les objectifs d'un taux de change du franc CFA fixe par rapport à l'Euro; s'occuper de la préparation d'un plan d'action, avec chronogrammes, pour la réforme du secteur; enfin, veiller à la mise en œuvre du plan d'action sur le micro-financement.

2.3 Promotion du secteur privé

Accroître le rôle du secteur privé dans l'économie par l'augmentation du niveau et de l'efficacité des investissements privés, notamment par la création d'un comité de pilotage en vue d'élaborer des mesures spécifiques pour alléger les procédures administratives et réduire le parcours des investisseurs, maintenir le système actuel de libéralisation des prix et des commercialisations.

En vue de sécuriser les investissements et de simplifier les procédures de création d'entreprises, il est prévu de finaliser le Programme de développement de la justice (PRODEJ) et de préparer un plan d'investissement afin de poursuivre l'adaptation du droit des affaires au contexte régional de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA).

2.4 Entreprises publiques

Améliorer l'efficacité et réduire la taille des entreprises publiques non bancaires dans le portefeuille de l'État ainsi que le nombre des entreprises publiques avec participation majoritaire de l'État. Aussi, publier au plus tard en septembre de chaque année, les statistiques économiques et financières des entreprises du portefeuille de l'État et mettre en œuvre le Plan d'action du secteur des entreprises publiques (1996-2000).

2.5 Agriculture

Promouvoir et diversifier la production, accroître la sécurité alimentaire par l'achèvement de la restructuration du ministère du Développement rural et de l'eau (MDRE); assurer la mise en œuvre des mesures pertinentes issues de la vérification technique de la filière coton par un plan d'action prévoyant notamment l'amélioration de la gestion financière, la participation accrue du secteur privé dans le domaine des transports (coton graine et coton fibre) et une meilleure valorisation de la graine de coton. Enfin, favoriser le développement de l'agriculture irriguée par une réduction des coûts d'investissement, de fonctionnement et d'entretien par une plus grande participation des producteurs au financement du secteur.

2.6 Environnement

Améliorer la gestion des ressources naturelles et le cadre de vie des populations par la mise en œuvre des programmes prioritaires du Plan national d'action environnementale (PNAE), dont l'objectif est d'améliorer la gestion des ressources naturelles et d'en garantir une utilisation durable par la responsabilisation des collectivités décentralisées et celles des autres utilisateurs.

La table ronde sur l'environnement qui s'est tenue en mai 1999 a examiné quatre programmes prioritaires portant sur la gestion des ressources naturelles, la gestion des ressources en eau, l'amélioration du cadre de vie et la gestion de l'information environnementale.

2.7 Mines

Créer un environnement sectoriel propice aux investissements privés par l'application d'un nouveau code minier (adopté en août 1999) afin d'encourager le développement de

l'exploitation minière, notamment par les petites exploitations; tenir compte de l'incidence de ces investissements sur l'environnement et la compétitivité du secteur; et mettre en œuvre la réforme institutionnelle du secteur (décembre 1999).

2.8 Énergie

Améliorer la qualité des prestations de service (électricité, eau), privatiser l'Énergie du Mali (EDM) qui jouit d'un monopole et assurer son équilibre financier en augmentant les tarifs (10 % pour l'électricité et 9,8 % pour l'eau, en avril 1999) conformément au programme 1999-2002; adopter un plan d'électrification du Mali et ouvrir le secteur à la concurrence.

2.9 Transports et communication

Améliorer l'efficacité des transports et des télécommunications. Sur le plan des transports, mettre l'accent sur l'entretien routier (fixation des modalités de financement, création d'un organisme d'exécution) et élaborer des politiques spécifiques de développement pour le transport en milieu rural (pistes rurales), aérien et fluvial. En matière de télécommunications, favoriser une plus grande participation du secteur privé (octroi de licences pour l'exploitation du cellulaire) en vue d'accroître l'offre de services téléphoniques; faciliter l'accès aux services de télécommunications au plus grand nombre d'utilisateurs, en zone rurale; et offrir des services variés et de bonne qualité à des prix concurrentiels qui soient plus orientés vers les coûts réels. Le capital de l'organisme public, la Société des télécommunications du Mali (SOTELMA), sera ouvert aux investisseurs, notamment nationaux.

2.10 Urbanisme et habitat

Renforcer les infrastructures et le niveau d'équipement des villes secondaires, et améliorer la qualité des services urbains pour remédier à l'aggravation de la détérioration des conditions de vie des populations engendrée par le cumul des déficits en logement, en infrastructures de base et en équipements collectifs.

Contribuer effectivement au développement des capacités de gestion des collectivités, à l'amélioration de la fourniture de services urbains notamment dans les quartiers les plus pauvres, et à l'amélioration du marché foncier en poursuivant la mise en œuvre du projet de développement urbain et décentralisation; actualiser le cadre juridique en adoptant les nouveaux codes (de l'urbanisme ainsi que sur la construction domaniale et la propriété foncière) et l'élaboration du cadastre de la ville de Bamako.

2.11 Données statistiques

Améliorer la qualité, la disponibilité et la mise à jour régulière de la base de données par la poursuite de la dynamisation du comité de coordination statistique, la finalisation de la mise à jour des comptes nationaux, le renforcement, dans le cadre de l'Observatoire du développement humain durable (ODHD), des efforts de collecte et d'analyse des indicateurs afin de permettre au gouvernement de mieux cibler ses programmes de lutte contre la pauvreté; publier les résultats définitifs du recensement démographique général.

212 **Aspects sociaux et ressources humaines**

Éducation

Au chapitre de l'éducation de base, relever le taux de scolarisation (de 50 % en 1998 à au moins 61 % en l'an 2002), notamment celui des filles; améliorer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux par la mise en œuvre du Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) adopté en 1998; mobiliser à cet effet les ressources nécessaires à l'aide d'un plan financier qui permette de recruter et de former les enseignants et les élèves-maîtres; et construire des salles de classe. Veiller à réduire les coûts unitaires ainsi que les inefficacités internes du système d'enseignement.

Sur le plan de l'enseignement secondaire et supérieur, améliorer la qualité et les performances du système en le restructurant, en ce qui a trait aux bourses, aux heures d'enseignement, à la transformation de certaines filières et au partage des coûts.

Santé

Améliorer la qualité et élargir la couverture des services socio-sanitaires et promouvoir la santé de la reproduction par la mise en œuvre du Programme de développement sanitaire et social 1998-2002 (PRODESS), qui est la première tranche du Plan décennal de développement sanitaire et social 1998-2007. À cet effet, les effectifs seront accrus et la construction des centres de santé sera appuyée. Assurer la disponibilité des médicaments génériques et améliorer le contrôle de leur qualité par la mise en œuvre des réformes institutionnelles prévues par le PRODESS.

Population

Maîtriser la croissance démographique (dont le taux actuel de 3 % par année est considéré comme élevé) par la poursuite de la mise en œuvre de la politique nationale de population qui prévoit l'extension des services de planification familiale et le renforcement des campagnes d'information et de sensibilisation des jeunes et des femmes. L'accent est mis sur la promotion de la famille et la protection de l'enfant par la finalisation et la mise en œuvre de la politique en cours d'élaboration.

Emploi et fonction publique

Restaurer l'équilibre des effectifs de la fonction publique, notamment par la limitation du recrutement net des agents dans les secteurs autres que sociaux à 200 agents par an. Professionnaliser la fonction publique par une réforme qui maintient le système actuel fondé sur le mérite en mettant l'accent sur le perfectionnement des agents, la définition de plan de carrière, la requalification des fonctions (ou des postes) et le redéploiement dans le contexte de la mise en œuvre de la décentralisation.

2.13 Dette extérieure

Obtenir des dons et des prêts concessionnels d'un montant important pour le financement des besoins en fonds extérieurs; limiter le service de la dette extérieure et entretenir des relations de confiance avec les créanciers en assurant une gestion prudente de la dette; maintenir

en place un régime de change sans aucune restriction aux paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes; renforcer la Direction générale de la dette publique (DGDP); renforcer les actions de formation entreprises en 1998 en faveur des agents de la DGDP en prévision de l'amélioration de sa gestion et de la pérennisation des effets attendus des annulations de dettes pour les pays pauvres très endettés (ou Initiative d'aide aux PPTE) dont le Mali doit bénéficier prochainement. Le Mali a été déclaré éligible à l'aide aux PPTE en septembre 1998 et l'est resté jusqu'à l'achèvement de l'initiative, prévu pour la fin de décembre 1999.

2.14 Intégration régionale

Assurer la compétitivité de l'économie et son insertion dans l'espace économique régional par l'adoption d'un code communautaire des investissements; veiller à la coordination et à la convergence des politiques macro-économiques et sectorielles, notamment par la mise en application du tarif extérieur commun (TEC), et à l'élimination des barrières tarifaires applicables aux produits originaires de l'union; poursuivre les efforts d'intégration dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que d'autres organismes sous-régionaux comme le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel et l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS). Pour ce qui concerne plus particulièrement l'OMVS, travailler, en collaboration avec les autres partenaires et les bailleurs de fonds, à l'aboutissement du projet Énergie de Manantali de même qu'au démarrage du volet navigation.

2.15 Décentralisation et réformes institutionnelles

Mettre en œuvre le programme de décentralisation : installation des organes communaux, partage des compétences entre l'État et les communes responsabilisées dans certains domaines (santé et éducation de base, hydraulique villageoise, urbanisme et environnement, etc.); fournir aux communes les moyens dont elles ont besoin en équipements et matériels, en ressources humaines et en formation; élaborer un tableau des opérations financières consolidées des communes; et préparer un cadre de déconcentration administrative.



L'Institut Nord-Sud

55, rue Murray, bureau 200
Ottawa (Ontario)
Canada K1N5M3

Téléphone : (613) 241-3535
Télécopieur : (613) 241-7435
Courriel : nsi@nsi-ins.ca